

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

TARAS SHEVCHENKO NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV  
EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND CIVIL SERVICE

**В. А. ГОШОВСЬКА**

# **ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**

*Підручник*

третє видання, доповнене й розширене

**V. A. HOSHOVSKA**

# **PARLAMENTARIZM**

*Textbook*

3rd edition, supplemented and expanded

Київ – 2024 – Kyiv

УДК 328(075.8)  
Г74

Схвалено Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол № 7 від 26 грудня 2023 р.)

**Авторський колектив:**

**В. А. ГОШОВСЬКА, Л. І. ДАНИЛЕНКО, І. Д. ДУДКО, Н. О. МАКСИМЕНЦЕВА, Т. В. СИВАК, В. С. ГОШОВСЬКИЙ, І. В. РЕЙТЕРОВИЧ, Л. С. ГРИГОРОВИЧ, В. Д. ДЗЕГА.**

**Рецензенти:**

**Г. Г. ФІЛІПЧУК**, доктор педагогічних наук, професор, дійсний член Національної академії педагогічних наук України,

**Ю. І. ЗАВАЛЕВСЬКИЙ**, доктор педагогічних наук, професор, перший заступник директора Державної наукової установи «Інститут модернізації змісту освіти» Міністерства освіти і науки України, заслужений працівник освіти України,

**Н. Т. ГОНЧАРУК**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», заслужений діяч науки і техніки України.

**Гошовська В. А.**

Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська Г74 та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.

ISBN \_\_\_\_

У третьому виданні, доповненому й розширеному, підручника подано основні концепції і теорії парламентаризму як основи демократичного розвитку держави у вітчизняній ретроспективі, з урахуванням міжнародного досвіду та сучасних глобальних викликів у системі публічного управління; основні етапи зародження й еволюції парламентаризму у світі – від античності до сучасності, зокрема еволюція інституту парламентаризму в Україні після Революції Гідності; сутність та особливості виборчого процесу, діяльності Верховної Ради України й народного депутата як представника політико-управлінської та парламентської еліти; глобальні проблеми парламентаризму і демократії у світі та Україні; зміни в законодавстві та механізми прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану тощо.

Підручник рекомендовано для магістрів, аспірантів та докторантів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», широкого кола читачів, які зацікавлені дослідженням проблем публічного управління, законодавчої влади, парламенту, парламентаризму.

**УДК 32:351](075.8)**

**ВИДАНО ЗА ПІДТРИМКИ ЮРІЯ ГОЛИКА**

© Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2024

UDC 32:351](075.8)

Approved by the Academic Council of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University (protocol No. 7 of December 26, 2023)

**Authors team:**

**V. A. GOSHOVSKA, L. I. DANYLENKO, I. D. DUDKO, N. O. MAKSIMENTSEVA, T. V. SIVAK, V. S. GOSHOVSKYI, I. V. REITEROVYCH, L. S. HRUGOROVYCH, V. D. DZEGA.**

**Reviewers:**

**H. H. FILIPCHUK**, Doctor of Pedagogical Sciences, valid member of The National Academy of Sciences of Ukraine,

**Yu. I. ZAVALEVSKYI**, Doctor of Pedagogical Sciences, professor, First Deputy Director of State Scientific Institution «Institute of Education Content Modernization», honored worker of education of Ukraine,

**N. T. HONCHARUK**, Doctor of Sciences in Public Administration, professor, Department of public administration and local self-government Education and Research Institute of Public Administration Dnipro University of Technology, honored worker of science and technology of Ukraine.

**V. Hoshovska**

Parliamentarism: textbook. 3rd edition, supplemented and expanded / V. Hoshovska and others. Kyiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2024. 592 p.

ISBN \_\_\_\_

The third edition, supplemented and expanded, of the textbook presents the basic concepts and theories of parliamentarism as the basis of the democratic development of the state in the national retrospect, taking into account international experience and modern global challenges in the system of public administration; the main stages of the origin and evolution of parliamentarism in the world - from antiquity to modern times, in particular the evolution of the institution of parliamentarism in Ukraine after the Revolution of Dignity; the essence and peculiarities of the election process, the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and the people's deputy as a representative of the political-management and parliamentary elite; global problems of parliamentarism and democracy in the world and in Ukraine; changes in legislation and mechanisms for making administrative decisions under martial law.

The textbook is recommended for masters, postgraduates and doctoral students of specialty 281 "Public management and administration", a wide range of readers who are interested in researching the problems of public management, legislative power, parliament, parliamentarism.

**UDC 32:351](075.8)**

**PUBLISHED WITH THE SUPPORT OF YURIY HOLIK**

© Educational and scientific institute of public management and civil service Kyiv National University named after Taras Shevchenko, 2024

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	9
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ</b> .....	15
1.1. Природа, сутність, системні характеристики парламентаризму.....	15
1.2. Народовладдя – основа представницької демократії.....	35
1.3. Базові філософсько-світоглядні ідеї парламентаризму.....	38
Висновки до розділу 1.....	54
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	55
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	55
Тематика круглих столів, дискусій.....	56
Список використаних та рекомендованих джерел.....	57
<b>РОЗДІЛ 2. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b> ..	59
2.1. Парламентаризм та організація державної влади.....	59
2.2. Взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства.....	82
2.3. Лобістська діяльність у представницьких органах влади.....	104
2.4. Люстраційні процедури в системі публічного управління.....	112
2.5. Консенсус – сучасний тип взаємодії у представницькій владі.....	119
2.6. Традиції і цінності парламентаризму в умовах сучасних змін.....	123
2.7. Парламентаризм у державному управлінні в умовах воєнного стану.....	133
Висновки до розділу 2.....	139
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	141
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	142
Тематика круглих столів, дискусій.....	143
Список використаних та рекомендованих джерел.....	144
<b>РОЗДІЛ 3. ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ</b> .....	147
3.1. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності.....	147
3.2. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні.....	175
3.3. Політичні реформи в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. ....	216
3.4. Конституційні реформи в сучасній Україні.....	244
3.5. Парламентаризм в умовах сучасних викликів.....	265
Висновки до розділу 3.....	274
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	275
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	276
Тематика круглих столів, дискусій.....	277
Список використаних та рекомендованих джерел.....	278
<b>РОЗДІЛ 4. ПРЕДСТАВНИЦТВО, ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ВИБОРИ</b> .....	281
4.1. Політичний процес в Україні: проблеми та перспективи.....	281
4.2. Парламентські вибори та представницька демократія.....	289
4.3. Функції виборів у демократичному суспільстві.....	296
4.4. Роль політичних партій у політичному та виборчому процесах.....	303
Висновки до розділу 4.....	312
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	314
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	315
Тематика круглих столів, дискусій.....	315
Список використаних та рекомендованих джерел.....	316
<b>РОЗДІЛ 5. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ</b> .....	319
5.1. Законотворчий та законодавчий процеси.....	319
5.2. Парламентські процедури.....	326
5.3. Парламентське право.....	347
Висновки до розділу 5.....	359
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	360
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	361
Тематика круглих столів, дискусій.....	362
Список використаних та рекомендованих джерел.....	362
<b>РОЗДІЛ 6. ПОЛІТИКО-ВЛАДНА ЕЛІТА</b> .....	364
6.1. Політична еліта: сутність, етапи становлення.....	364
6.2. Державно-політична еліта та політико-управлінське лідерство.....	383
6.3. Лідерство політико-управлінської еліти.....	407
6.4. Цінності та соціальна відповідальність політичної еліти.....	414
6.5. Особливості розвитку еліт в умовах глобалізаційних викликів сучасності.....	421
Висновки до розділу 6.....	433
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	434
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	434
Тематика круглих столів, дискусій.....	435
Список використаних та рекомендованих джерел.....	435
<b>РОЗДІЛ 7. ПАРЛАМЕНТ – ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ</b> .....	438
7.1. Парламент як інститут представницької законодавчої влади.....	438
7.2. Верховної Ради України: конституційно-правовий статус.....	445
7.3. Верховна Рада України і громадянське суспільство.....	454
7.4. Апарат Верховної Ради України.....	462
7.5. Консолідація Верховної Ради України в умовах воєнного стану.....	477
Висновки до розділу 7.....	481
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	483
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	484
Тематика круглих столів, дискусій.....	484
Список використаних та рекомендованих джерел.....	485
<b>РОЗДІЛ 8. ПАРЛАМЕНТАР</b> .....	486
8.1. Народний депутат України.....	486
8.2. Парламентська етика: моральний та політичний виміри.....	510
8.3. Депутатська відповідальність і стійкість.....	516
8.4. Правове становище депутата.....	535
Висновки до розділу 8.....	538
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	539
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	540
Тематика круглих столів, дискусій.....	541
Список використаних та рекомендованих джерел.....	542
<b>РОЗДІЛ 9. МІЖНАРОДНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ</b> .....	545
9.1. Парламенти зарубіжних країн.....	545
9.2. Міжнародний парламентаризм у системі сучасних міжнародних відносин.....	560
9.3. Парламентська дипломатія і стратегічні комунікації.....	573
Висновки до розділу 9.....	584
Завдання для самоперевірки та контролю знань.....	585
Орієнтовна тематика індивідуальних завдань (есе, реферат, стаття, індивідуальне науково-практичне завдання тощо).....	586
Тематика круглих столів, дискусій.....	587
Список використаних та рекомендованих джерел.....	587

# CONTENTS

<b>PREFACE</b> .....	9
<b>CHAPTER 1. THEORY OF PARLIAMENTARISM AND THE ORGANIZATION OF REPRESENTATIVE POWER</b> .....	15
1.1. Nature, essence, systemic characteristics of parliamentarism.....	15
1.2. People's power is the basis of representative democracy.....	35
1.3. Basic philosophical and worldview ideas of parliamentarism.....	38
Conclusions to Chapter 1.....	54
Tasks for self-testing and control of knowledge.....	55
Approximate topic of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	55
Topics of round tables, discussions.....	56
List of used and recommended sources.....	57
<b>CHAPTER 2. PARLIAMENTARISM IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM</b> .....	59
2.1. Parliamentarism and organization of state power.....	59
2.2. Interaction of the state with institutions of civil society.....	82
2.3. Lobbying activities in representative authorities.....	104
2.4. Lustration procedures in the public administration system.....	112
2.5. Consensus is a modern type of interaction in representative power.....	119
2.6. Traditions and values of parliamentarism in the conditions of modern changes.....	123
2.7. Parliamentarism in state administration under martial law.....	133
Conclusions to Chapter 2.....	139
Tasks for self-checking and knowledge control.....	141
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	142
Topics of round tables, discussions.....	143
List of used and recommended sources.....	144
<b>CHAPTER 3. HISTORY OF PARLIAMENTARISM</b> .....	147
3.1. The genesis and evolution of parliamentarism: from antiquity to the present....	147
3.2. Origins, formation and development of representative power in Ukraine.....	175
3.3. Political reforms in Ukraine at the end of the 20th - beginning of the 21st century....	216
3.4. Constitutional reforms in modern Ukraine.....	244
3.5. Parliamentarism in the conditions of modern challenges.....	265
Conclusions to Chapter 3.....	274
Tasks for self-testing and control of knowledge.....	275
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	276
Topics of round tables, discussions.....	277
List of used and recommended sources.....	278
<b>CHAPTER 4. REPRESENTATION, POLITICAL PROCESS AND ELECTIONS</b> .....	281
4.1. The political process in Ukraine: problems and prospects.....	281
4.2. Parliamentary elections and representative democracy.....	289
4.3. Functions of elections in a democratic society.....	296
4.4. The role of political parties in the political and electoral process.....	303
Conclusions to Chapter 4.....	312
Tasks for self-checking and knowledge control.....	314
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	315
Topics of round tables, discussions.....	315
List of used and recommended sources.....	316

<b>CHAPTER 5. PARLIAMENTARY PROCEDURES</b> .....	319
5.1. Legislative and legislative processes.....	319
5.2. Parliamentary procedures.....	326
5.3. Parliamentary law.....	347
Conclusions to Chapter 5.....	359
Tasks for self-testing and control of knowledge.....	360
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	361
Topics of round tables, discussions.....	362
List of used and recommended sources.....	362
<b>CHAPTER 6. POLITICAL POWER ELITE</b> .....	364
6.1. Political elite: essence, stages of formation.....	364
6.2. State-political elite and parliamentary leadership.....	383
6.3. Political and managerial leadership.....	407
6.4. 6.4. The influence of the political and managerial elite on institutional changes in the state.....	414
6.5. Peculiarities of the development of elites in the conditions of globalization challenges of modern times.....	421
Conclusions to Chapter 6.....	433
Tasks for self-testing and knowledge control.....	434
Approximate topics of individual tasks (essay, abstract, article, individual scientific and practical task, etc.).....	434
Topics of round tables, discussions.....	435
List of used and recommended sources.....	435
<b>CHAPTER 7. PARLIAMENT - SUPREME COUNCIL OF UKRAINE</b> .....	438
7.1. Parliament as an institution of representative legislative power.....	438
7.2. Verkhovna Rada of Ukraine: constitutional and legal status.....	445
7.3. Verkhovna Rada of Ukraine and civil society.....	454
7.4. Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.....	462
7.5. Consolidation of the Verkhovna Rada of Ukraine under martial law.....	477
Conclusion to Chapter 7.....	481
Tasks for self-testing and knowledge control.....	483
Approximate topics of individual tasks (essay, abstract, article, individual scientific and practical task, etc.).....	484
Topics of round tables, discussions.....	484
List of used and recommended sources.....	485
<b>CHAPTER 8. PARLIAMENT</b> .....	486
8.1. People's Deputy of Ukraine.....	486
8.2. Parliamentary ethics: moral and political dimensions.....	510
8.3. Deputy responsibility and sustainability.....	516
8.4. Legal position of the deputy.....	535
Conclusions to Chapter 8.....	538
Tasks for self-testing and control of knowledge.....	539
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	540
Topics of round tables, discussions.....	541
List of used and recommended sources.....	542
<b>CHAPTER 9. INTERNATIONAL PARLIAMENTARISM</b> .....	545
9.1. Parliaments of foreign countries.....	545
9.2. International parliamentarism in the system of modern international relations....	560
9.3. Parliamentary diplomacy and strategic communications.....	573
Conclusions to Chapter 9.....	584
Tasks for self-testing and control of knowledge.....	585
Approximate topics of individual assignments (essay, abstract, article, individual scientific and practical assignment, etc.).....	586
Topics of round tables, discussions.....	587
List of used and recommended sources.....	587

## УМОВНІ ПОЗНАЧКИ



– визначення



– увага



– довідка

## ПЕРЕДМОВА

Драматичні події, пов'язані з війною рф проти України, довели не тільки спроможність українського народу як політичної нації протидіяти агресору, а й забезпечувати функціонування тилу з перспективою відбудови й оновлення України в повоєнний період. Освітній простір не є винятком, особливо якщо йдеться про підготовку нового покоління управлінців, політичних діячів, від підготовки яких залежить здатність України відповідати викликам і потребам часу. За цих обставин оновлений зміст підручника є актуальним.

Уточнений зміст підручника розширено новою тематикою, пов'язаною із сучасними глобальними викликами вітчизняному парламентаризму, серед яких – повномасштабне вторгнення рф в Україну 24 лютого 2022 р., монокоаліція у Верховній Раді України, відповідальність парламентарів під час війни і в повоєнній відбудові України, волонтерство, сучасні інформаційні, комунікаційні, форсайт-технології, парламентська дипломатія та ін.

Зміст підручника спрямовано на розвиток 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.

Особливу увагу приділено історії народовладдя в Україні, яка є основою представницької влади – парламентської та місцевої. Розкрито інституційну спроможність парламенту, особливості парламентської діяльності, принципу поділу влади, демократичних виборів у конкурентному політичному середовищі, а також – трансформації виборчої системи в Україні як елемента представницької влади в повоєнний період; вектори, тенденції та суперечності процесу впливу на інститути парламентаризму, держави і правової системи, державно-політичного устрою; особливості впровадження електронної демократії в період повоєнної відбудови України; розвиток політичних партій, політичної культури та політичної участі населення країни; удосконалення реалізації мовної політики.

Наголошено на тому, що, оскільки в природі парламентаризму закладено виключно демократичний політичний режим, підґрунтям статусу та діяльності парламенту обов'язково має бути верховенство



волі і влади народу. У цьому контексті слушною є думка науковців про те, що парламент – це визначена в чинному законодавстві та відповідним чином трансформована в практичну площину організація державної влади в державі й суспільстві, у якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах та своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян.

Процеси становлення та розвитку парламентаризму в Україні є визначальними для потреб державотворення. Зміст цих процесів забезпечує не тільки демократичне наповнення державотворення, а і його реальність у цілому. Унікальність парламенту як механізму здійснення державної влади й управління полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні.

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

Попри низку вимушених обмежень, у тому числі і деяких прав людей в умовах дії воєнного стану, український парламент залишається тим єдиним представницьким вищим органом державної влади, що на законодавчому рівні забезпечує обороноздатність країни, євроінтеграційний курс та формує засади ревіталізації і повоєнної відбудови країни. Початок 2024 р. ознаменований інтенсифікацією процесу входження України до Європейського Союзу, що потребує динамічних і суттєвих законодавчих змін і таких самих діє-

вих та ефективних механізмів їх забезпечення. Ідеться не тільки про формальну гармонізацію вітчизняного та європейського законодавчого поля, а й про реальну суголосність верховенства права, стандартів забезпечення прав людини та соціальних стандартів її життя, що ґрунтуються на цінностях, які об'єднують європейську спільноту.

Україна явила світу волелюбність, мужність та гідність, засвідчивши відданість свободі та демократичним цінностям. Єдність та взаємодія суспільства і влади в боротьбі з ворогом, підкріплені найвищими за всю історію соціологічними рейтингами: за приєднання України до ЄС – 86 % населення; за вступ до НАТО – 76 %. Таку позицію нашої держави підтримали понад 140 країн-членів Організації Об'єднаних Націй, сформувавши таким чином проукраїнську міжнародну коаліцію, а отже, підтримку всього цивілізованого світу.

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

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

За нинішніх обставин особливої значущості набуває інститут парламентаризму, який виступає поєднанням рис прямого народо-владдя та безпосередньої демократії. Як інститут посередництва між

суспільством та органами публічної влади парламентаризм є засобом розвитку демократії та втіленням народного суверенітету. Саме тому рівень розвитку парламентаризму віддзеркалює рівень цивілізованості та демократії в суспільстві.

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

Особлива увага приділена питанням сучасних глобальних викликів у системі публічного управління, пов'язаних із широкомасштабним вторгненням РФ в Україну, яке розпочалося 24 лютого 2022 р.; еволюцією інституту парламентаризму в Україні після Революції Гідності; сутністю й особливостями виборчого процесу; діяльністю Верховної Ради України й народного депутата як представника політико-управлінської та парламентської еліти в умовах війни і повоєнного відновлення нашої держави; глобальними проблемами парламентаризму і демократії у світі й Україні.

Авторами розкрито трансформаційні процеси у виборчій системі України, вектори та тенденції впливу на інститути парламентаризму, особливості впровадження електронної демократії в сучасних умовах, розвиток політичних партій, політичної культури та політичної участі населення країни тощо. Охарактеризовано вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі в повоєнній відбудові України, проблемних питаннях формування і становлення інституту волонтерства в Україні та світі.

Логіку досліджень парламентаризму відображено в циклі навчальних, навчально-методичних та наукових матеріалів, під-

готовлених викладачами кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України (2009–2021 рр.), яка в подальшому була трансформована в кафедру парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка (з 2021 р. по нинішній час). Серед ключових праць: словники-довідники «Парламентаризм та парламентська діяльність» (2010), «Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність» (2018); підручники «Основи вітчизняного парламентаризму» (2010), «Елітознавство» (2014), «Парламентаризм» (2016, 2019); практикум «Комунікативна компетентність народного депутата» (2018); навчальні посібники «Політичне лідерство», «Політична опозиція» (2014), «Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності» (2018), «Механізми запобігання політичній корупції в представницьких органах влади» (2020), «Політична участь як показник рівня політичної культури суспільства» (2021), Парламентаризм як особлива система публічного управління (2023).

Підручник складається з дев'яти розділів, які розкривають: теорію парламентаризму та організації представницької влади; парламентаризм у системі публічного управління; історію парламентаризму; представництво та виборчі технології; парламентські процедури; парламентські технології; політико-владну еліту; український парламент; українського парламентаря; міжнародний парламентаризм.

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

Підручник наповнений відповідним навчально-методичним матеріалом. До кожного розділу подано висновки, завдання для самоперевірки та контролю знань, орієнтовну тематику для індивідуальних завдань, тематику круглих столів та дискусій, список використаних та рекомендованих джерел.

Зміст підручника відповідає освітньо-науковій програмі «Парламентаризм і парламентська діяльність» з підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а також може бути використаний у процесі викладання навчальних дис-

циплін політико-управлінського спрямування, під час самоосвіти та підвищення кваліфікації керівних кадрів системи державної влади і місцевого самоврядування.

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

**Валентина ГОШОВСЬКА,**  
доктор політичних наук, професор

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

*Мета розділу:* сформувані уявлення про природу, сутність та системні характеристики парламентаризму, особливості народовладдя як основи представницької демократії, базові філософсько-світоглядні ідеї парламентаризму, пряму та представницьку демократію, представницькі органи влади та їх функції.

*Результати навчання:*

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

*Ключові слова:* парламентаризм, народовладдя, пряма та представницька демократія, представницькі органи влади, парламент, демократичні цінності.

#### 1.1. Природа, сутність, системні характеристики парламентаризму

Оцінювання рівня демократизації суспільних перетворень, результативності системи державного управління і сутності демократичних інститутів неминує відбуватися через осмислення природи представницьких органів влади саме тому, що вони асоціюються з парламентаризмом як елементом демократичного устрою. Це відбувається з огляду на те, що поняття парламентаризму, ототожнюючись із поняттям народного представництва, відображає особливості історичного моменту, суспільного й державного буття країни, її національних традицій, правової культури та політичної волі народу. Причому ознаками класичної родової моделі парламентаризму є верховенство парламенту, закону, поділ гілок влади, урядова відповідальність.



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

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

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

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



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



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

Типові характеристики відображають сутнісну багатоманітність та складність парламентаризму як:

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

• особливого феномену розширення влади парламенту й утворення парламентського уряду. Фактично в цьому контексті йдеться про певний вид виконавчої влади, характерної для парламентської республіки;

• ідейно-теоретичної концепції, що служить науковим обґрунтуванням необхідності функціонування парламенту як інституту, у компетенцію якого входить виконання чітко окреслених суспільно значимих функцій;

• процесу збереження пріоритету демократичного представництва за фактичного дистанціювання обраних представників від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу. Причому таке дистанціювання безпосередньо пов'язане з функціональним призначенням законодавчо-представницького органу.

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

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

Характерні **особливості сучасного парламентаризму**:

- наявність парламенту як органу;
- виборного органу, який обирається всіма виборцями держави;
- представницького органу реального представництва своїх виборців – народу;
- колегіального органу, який складається із багатьох членів і, відповідно, в основі організації своєї діяльності використовує колегіальні форми роботи;
- законотворчого органу, для якого основним повноваженням, призначенням є законотворча діяльність;
- наявність у парламенту, поряд із законотворчими, специфічних повноважень, якими є:
  - обговорення й затвердження бюджету держави;
  - визначення та запровадження податків;

- участь у формуванні та реалізації державної зовнішньої і внутрішньої політики;
- участь у формуванні окремих державних органів і призначенні вищих посадових осіб держави;
- виконання функцій парламентського контролю тощо.

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

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



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

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



**Парламентський контроль** одночасно виступає: одним з основних засобів підвищення дієвості та реалізації законодавства;

критерієм ефективності законодавства;  
одним із правових засобів оперативного виявлення насущних запитів суспільства;  
одним із правових засобів владного реагування на них.

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

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

- відслідковування виконання законів виконавчою владою на всіх ієрархічних рівнях;
- виявлення неправомірних дій, що не відповідають Конституції та чинному національному законодавству;
- перевірка й виявлення правопорушень і зловживань у діяльності владних структур усіх ієрархічних рівнів та за потреби застосування відповідних заходів і санкцій.



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



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

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

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



**Головні функції Верховної Ради України:**

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

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

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



Оскільки влада належить не парламенту, а народу, парламентська влада в цьому разі є лише уповноваженою, адже сувереном є народ, а парламент лише уособлює суверенітет, не вносячи при цьому змін в об'єкт прав суверенності.

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

Еволюційний шлях українського парламенту є наочним свідченням особливостей розвитку парламентаризму і всього спектра проблем, яких може зазнати цей розвиток у сучасних умовах у нових

незалежних державах, які обрали демократичний напрям. Своєрідність розвитку парламентської ідеї в сучасну епоху ускладнення суспільства і суспільного життя полягає в тому, що вона розвивається у напрямі вдосконалення сутнісного розуміння здійснення народного представництва як запоруки ефективної й результативної реалізації опосередкованого народовладдя.

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

Унікальність нинішнього українського парламенту полягає в тому, що фактично завдяки функціонуванню парламенту відбувається створення системи, у якій на державному рівні і на основі представництва структурованих груп інтересів формується владна воля нації. У цьому контексті необхідно визнати, що законодавець як самостійно діюча особа є посередником між більшістю виборців та законом.

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

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

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

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

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



**Сутність сучасного парламентаризму** полягає ось у чому:

- збереженні пріоритету демократичного представництва за фактичного дистанціювання обраних представників від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу; безпосередньому зв'язку такого дистанціювання із функціональним призначенням парламенту як законодавчо-представницького органу;
- обмеженості терміну повноважень парламентарів як представників пересічних громадян, що сприяє існуванню дієвого зворотного зв'язку і громадянського впливу виборців;
- двосторонності політичної комунікації. Проявляючись у формі інформування владних структур про насуцні для суспільства проблеми та інформування громадськості про їхню діяльність, вона є запорукою реального представництва, оскільки формує традиції політичного просвітництва та виховання політичної культури суспільства.



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

Основними детермінантами довіри в управлінні є:

- прозорість;
- відкритість;
- зворотність зв'язку;
- перспективність взаємодії,
- довготерміновість відносин;
- раціональність, доцільність, вигідність відносин;
- емоційність зв'язку.

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

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

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

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



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

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



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

**Парламентаризм** у широкому розумінні – 1) система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можли-



востями його активного впливу на суспільне життя шляхом виконання демократичних функцій (законодавчої, бюджетної, контролюючої, представницької), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади; 2) сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження пріоритетної ролі парламенту в системі організації державної влади.

У сучасну епоху існує низка різноманітних класифікацій парламентаризму. Усі вони пов'язані з його конкретним станом, сформованим унаслідок особливостей еволюційного розвитку національної системи правління в різних країнах світу.

Заслуговує на увагу така класифікація з-поміж них:

– «незавершений парламентаризм». Його сутність полягає в тому, що парламент формує уряд, хоча політична відповідальність уряду перед парламентом відсутня;

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

– «моністичний парламентаризм». За такої системи парламент виступає єдиним джерелом влади;

– «дуалістичний парламентаризм» передбачає обов'язковість дотримання балансу виконавчої та законодавчої влади.



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

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

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

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

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



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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



Недоліки у функціонуванні сучасного українського інституту парламентаризму зумовлені низкою факторів. Серед них:

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

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

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

- *Існування радянських стереотипів про верховенство та всеосяжну роль парламенту*. Це проявляється в тому, що Верховна Рада України, незважаючи на конституційний принцип поділу влади,

може втручатися у предмет відання Президента чи й інших органів та на рівні закону вирішувати будь-яке питання суспільного життя.

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

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

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

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

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

Важливість структуризації політичної комунікації відповідно до видових ознак парламентаризму як якісної ознаки політичної системи суспільства пов'язана з проблемою перетворення теоретичних засад моделювання конституційної реформи на практичне відтворення законодавчих ініціатив та оцінки готовності суспільства до адекватного сприйняття пропозицій політичної еліти.

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



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

Порушення виборчого законодавства віддзеркалюють тенденцію до цілковитого прагматизму в реалізації особистих чи кланових інтересів, що не збігаються з цивілізаційними нормами трансфор-

мації політичної системи до форми парламентського правління. Не справляє позитивного враження й ситуація, пов'язана з формуванням громадської думки щодо результативності парламенту та діяльності народних депутатів.

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



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

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

Електоральні комунікації традиційно здійснюються за допомогою ЗМІ, політичних організацій, формальних і неформальних контактів, безпосередньої апеляції до аудиторії. Визначаючи роль та місце ЗМІ в структуризації електоральної комунікації, важливо враховувати так звану традицію реконструкції політичної свідомості.

Вона ґрунтується на базовому положенні про те, що структура політичної свідомості – це дещо більше, ніж сукупність думок з окремих питань політичного дискурсу.

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

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

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

На цьому фоні впадає в око той факт, що для держави з населенням у близько 40 млн існує доволі обмежена кількість офіційних видань, що поширюють офіційні тексти нормативно-правових актів. При цьому варто враховувати, що такі видання практично не охоплюють масив підзаконних нормативно-правових актів міністерств і відомств, органів державної влади на місцях, актів органів місцевого самоврядування. Тексти нормативно-правових актів, опубліковані в неофіційних виданнях, мають суто інформативний характер, вони не можуть використовуватися офіційно. Ця обставина значно звужує спектр охоплення населення друкованими ЗМІ правовою інформацією нормативного характеру, яка може бути практично використана громадянами, наприклад, у захисті їх виборчих прав.

Контент-аналіз матеріалів парламентської преси свідчить, що питома вага публікацій офіційного характеру нормативно-правових

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



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

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

Розглядаючи цю проблему, Дж. Ваттімо наголошував, що було б достатньо, якби мас-медіа не припускали залежності від ідеологій та приватних інтересів, а певним чином підпорядкували б себе вимо-



гам неупередженого знання, поширювали б «науковий» образ суспільства. Реалізація цього завдання передбачає залучення до інформаційного поля основних комунікативних масивів, які за своєю структурою значно зменшують імовірність виникнення конфліктів інтерпретацій у процесі пропаганди принципів парламентської демократії.

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

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

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

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

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

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

## 1.2. Народовладдя – основа представницької демократії

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



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



Зокрема, у республіканській формі правління громадяни:

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

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

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

*Народовладдя в Україні здійснюється у двох формах:* прямої демократії, коли народ виражає свою волю у визначених Конституцією і законами процесуальних формах;

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

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

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



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

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

*Ради стали історичною формою української державності.*

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



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



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



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

В історії розвитку парламенту і парламентаризму виділяють такі етапи:

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

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

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

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

### 1.3. Базові філософсько-світоглядні ідеї парламентаризму

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

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

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

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



**Європейські концепції парламентаризму** ґрунтуються на ідеях британських, французьких та німецьких мислителів, які у своїх працях запропонували окремі фундаментальні ідеї щодо демократичного устрою держави та універсальну доктрину поділу влади як принципу й механізму її стримування і балансу.

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



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

У своїй праці «Два трактати про державне правління» (1690) Дж. Лок сформулював:

1) ідеї про те, що вільні особистості можуть стати основою стабільного суспільства; народ є повним носієм влади, якій він передає лише ті права, що пов'язані з діяльністю правосуддя, здійсненням виконавчих функцій управління державою та відносин з іншими державами; політична влада має створювати закони для регулювання та збереження власності громадян; вступаючи в суспільство, громадяни укладають суспільний договір, відповідно до якого вони відмовляються від своїх владних повноважень на користь уряду, щоб

він захищав їхні природні права; утворюючи державу добровільно, люди передають їй лише частину своїх природних прав і свобод, залишаючи за собою право на життя, володіння майном, свободу, рівність; забезпечення свободи й дотримання законності вимагають розмежування владних повноважень держави і поділу їх між різними державними органами; для уникнення узурпації ким-небудь усієї повноти державної влади визначається ієрархія видів влади та принципи їх взаємодії (по суті закладаються основи механізму стримування і противаг); суверенітет народу вищий від суверенітету створеної народом держави;

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

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

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

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

Цю теорію Дж. Лока першим у подальшому розвинув французький мислитель XVIII ст. Ш. Л. де Монтеск'є (1689–1755 рр.) у роботі «Про дух законів» (1748), яка ще за його життя була визнана найвидатнішим здобутком XVIII ст. У ній ідеться про те, що: свобода є правом робити все, що дозволено законами; відмінності у потребах, породжені різницею кліматів, породжують різні способи життя, а звідси – різниця у законах; основна мета поділу влади – уникнути зловживання владою; поділ і взаємне стримування влад – голо-

вна умова забезпечення політичної свободи; є тільки чотири форми правління: республіканська, аристократична, монархічна, деспотична; встановлює відповідність між законами і принципами правління, під якими розуміє основоположну ідею, яка приводить у рух ту чи іншу форму правління.

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

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

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

У «поміркованій», тобто конституційній, обмеженій монархії король очолює виконавчу владу, а законодавча влада повинна належати парламенту. Згідно з концепцією Монтеск'є одна з палат має бути народною, тобто формуватися з депутатів, обраних народом. Друга ж палата матиме аристократичний характер і репрезентуватиме спадкову знать. Палати повинні одержати право контролювати дії одна одної. Такий підхід, як уявляв Ш. Л. де Монтеск'є, забезпечив би необхідну рівновагу влад. Кожна палата була б контрольована іншою, а обидві вони були пов'язані виконавчою владою. Водночас виконавча влада в цілому врівноважувалася б законодавчою. Для цього, зокрема, між ними слід розмістити регулюючу і стримуючу владу, якою, на його думку, повинна бути аристократична палата.



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

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

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

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

Зокрема, у роботі І. Канта «Критика практичного розуму» (1788) йдеться про: необхідність існування держави як об'єднання «значної кількості людей, підпорядкованих правовим законам»; те, що благо і призначення держави полягають у досконалому праві, у максимальній відповідності устрою і режиму держави принципам права; те, що держава повинна спиратися на право, орієнтуватися на нього у своїй діяльності. Відхід від цього положення є дуже небезпечним для держави, оскільки, коли вона ухиляється від дотримання прав і свобод, не забезпечує охорони позитивних законів, то ризикує втратити довіру і повагу своїх громадян. Це також спонукає людей займати позицію відчуженості від такої держави, а будь-які її заходи не будуть знаходити розуміння і підтримки серед громадян.

У роботах Г. Гегеля держава розглядається не тільки як правове суспільство й організація влади на основі конституції, а і як духо-

вний, моральний союз людей, які усвідомлюють себе єдиним народом, а влада поділяється на владу правителя, виконавчу і законодавчу.

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

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

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

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



У цей період з'явилися паростки двопартійної структури, поступово формувалося державне управління і встановлювались форми взаємовідносин між королем і парламентом, які відповідали новому співвідношенню суспільно-політичних сил. Протягом XVIII ст. відбувалась розбудова такого державного ладу, як парламентська монархія або, в ширшому розумінні, – парламентське правління. Однак британський парламентаризм тих часів лише віддалено нагадував його сьгоднішні форми.

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

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

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

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

– виступав проти абстрактних моральних принципів, критикуючи такі поняття, як «загальний інтерес», «суспільний договір», «природне право», «не відчужені права людини».

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

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

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

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



**Демократія в представницькому правлінні** – це, з одного боку, нагляд і контроль представницьких зборів за діяль-



ністю уряду, а з другого – це контроль усього суспільства за діяльністю своїх представників.

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

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

У його роботі «Основи державного права Англії» (1885) закладено основи доктрини верховенства права; сформульовано принципи конституційного права; в основі вчення – визнання природних прав особи, ідея обмеження цими правами самої держави, уявлення про державну владу як похідну від прав особи, ідеї народного суверенітету і народного представництва, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та взаємозбалансування окремих гілок влади.



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

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



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

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

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

Е. Сієс першим сформулював розгорнуту *концепцію вільного депутатського мандата*. Пов'язуючи необхідність представництва з неможливістю прямої демократії, він погоджувався з деякими обмеженнями повноважень депутатів. Разом з тим Е. Сієс визначав, що народ у будь-який час може відкликати своїх депутатів, якщо вони відхилятимуться від визначених для них цілей. Згодом, проголосивши думку про нездатність народу взагалі до безпосередньої законодавчої роботи, Е. Сієс обстоював недоцільність не лише імперативного мандата, а й будь-якого мандата взагалі. Він вважав, що виборці мають тільки одне право – право обирати, а завдання депутатів у національних зборах полягає не в декларуванні бажань своїх виборців, а у прийнятті рішень за власним розумінням. Точка зору виборців, на його думку, може враховуватись депутатами тільки в тих випадках, коли вона збігається з позицією всієї нації. І ця точка зору може бути визначена тільки самим парламентом. Тому, робив висновок Е. Сієс, будь-який мандат має бути заборонений, оскільки він суперечить істинному представницькому ладу.

Значне місце у системі філософських поглядів на парламентаризм посідають концепції *американських мислителів* – федералістів та «батьків-засновників» – Д. Медісона (1751–1836), Т. Джефферсона (1743–1826), А. Гамільтона (1812–1883). Вони не тільки теоретично, а й практично намагалися реалізувати основні принципи поділу влади та механізм стримувань і противаг у часи формування єдиної держави.

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

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



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

Ще однією характерною рисою американської політико-правової доктрини тих часів було намагання теоретично обґрунтувати

доцільність двопалатної структури федерального законодавчого органу (*бікамералізм*).

Один із творців конституції США О. Гамільтон визначив п’ять головних цілей, досягненню яких сприятиме верхня палата конгресу. Серед них він називав необхідність стримувати запальність та необачність нижньої палати, запобігати впливу народних пристрастей і раптових змін суспільної думки на вирішення державних справ. Водночас О. Гамільтон убачав найважливішу мету утворення верхньої палати в задоволенні потреб федеративної форми державного устрою американської республіки. Характерно, що ідеї О. Гамільтона про необхідність існування верхньої палати в умовах федеративної держави в тому чи іншому вигляді прийняті сучасною конституційною теорією за кордоном.

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

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

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

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

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

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

Виділяється три типи закону:

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

- «помісні», які встановлюють «жителі певної місцевості»;
- «станові», тобто ті, що їх кожна верства приймає для себе.

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

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

За названим проєктом передбачалося утворення держави на основі об'єднання семи «штатів»: 1) Україна з Чорномор'єм, Галичиною та Кримом; 2) Польща з Познанню, Литвою та Жмуддю; 3) Бессарабія з Молдавією та Валахією; 4) Остзея; 5) Сербія; 6) Болгарія; 7) Дон. У свою чергу, штати поділялися на області, області на округи, округи на общини. У чи не єдиній праці, де побіжно згадується лише згаданий проєкт Г. Андрузького, слушно звертається увага на те, що серед цих штатів не названо Росію. Для пояснень цього факту, який не вписується в загальну традицію української політичної думки того періоду, наводяться рядки з робочих зошитів

Г. Андрузького, написані вже на засланні: «Щоб створити Україну, необхідно зруйнувати Росію, а вона змінювалася віками».

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

*Другий етап* розвитку української політико-правової думки нерозривно пов'язаний з іменем М. Драгоманова. Серед його політичних творів визначне місце посідає конституційний проєкт, що побачив світ у Женеві 1884 р. під назвою «Проєкт основ статуту українського товариства «Вільна Спілка – Вольний Союз».

Як зазначається в частині першій цього проєкту, «у землях, населених українським племенем, повинно бути засноване товариство «Вільна Спілка – Вольний Союз», яке поставить своїм завданням роботу для політичного, економічного і культурного визволення та розвитку українського народу й іноплемянних колоній, що живуть серед нього». «Вільна Спілка» мусила діяти в союзі з іншими подібними товариствами, що утворювали ті нації, інтереси яких дотичні до інтересів українського народу». Окремо М. Драгоманов формулює завдання «Вільної Спілки» в Росії, спрямовані на перетворення цієї держави на засадах політичної свободи. Під останньою він розумів:

- «права людини і громадянина», включаючи, зокрема, «недоторканність тіла для принизливих покарань», недоторканність особи і житла, свобода вибору місця проживання; свобода совісті, слова, друку, навчання; «рівність усіх у громадянських правах і обов'язках»;

- самоврядування, яке, у свою чергу, поділяв на «місцеве» (тобто общинне, волосне, повітове та обласне) і «державне». Фактично М. Драгоманов розрізняє безпосередню пряму демократію, представлену сходами, та представницьку у вигляді «вибраних зборів».

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

У містах, волостях, повітах та областях запроваджуються думи та управа, що формуються ними; на загальнодержавному рівні «завідання справами, спільними для всієї російської державної

спілки, і загальнодержавне законодавство повинні підлягати віданню «Державного Собору» – двопалатного парламенту в складі «Державної Думи», що представляє інтереси всього населення, та «Спільчанської Думи» – представництву областей, депутати якої обираються їх думами. Вони проводять роботу сесійно, а «на час перерви своїх зборів» повинні утворювати зі свого складу спостережну комісію».

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

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

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



Заслужують на увагу ідеї конституціоналізму та парламентаризму в творах М. Грушевського. Йому довелося здійснити справу їх реалізації як голові Української Народної Республіки (УНР). За його планом, унаслідок уведення в дію демократичної виборчої системи, покликаної забезпечити найширше представництво всіх верств населення країни на основі загального, рівного, прямого і таємного голосування, уся структура центральної і місцевої влади мала базуватися на трьох ступенях «самоуправи й представництва: самоуправа громади; виборні управи менших округів (волостей) і обрані ними управи ширших округів (повітів); обласні сойми і обрані ними центральний парламент».

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

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



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



## Висновки до розділу 1

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

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

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

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

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

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

Народне представництво є базовим у здійсненні народовладдя, оскільки лише воно має можливість забезпечувати безперервне і термінове здійснення державної влади, на належному професійному рівні приймати складні рішення, нести відповідальність за свою владну діяльність.

## Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Обґрунтуйте тезу про те, що сучасний парламентаризм є багатогранним державно-політичним та соціально-правовим явищем.
2. Прокоментуйте визначення парламентаризму у вузькому та широкому значенні.
3. Проаналізуйте природу сучасного парламентаризму. На Вашу думку, чи відрізняється вона від так званого класичного парламентаризму? Чому? Запропонуйте обґрунтовану відповідь та проілюструйте її переконливими прикладами.
4. Назвіть основні теорії та концепції демократії.
5. У чому полягає сутність «глобалізованої інформаційної демократії»?
6. Означте основні проблеми демократизації системи державного управління в умовах глобалізації.
7. Наведіть приклади, які б підтверджували тезу, що «Ради стали історичною формою української державності».
8. Охарактеризуйте спільне і відмінне в поняттях «пряма» та «представницька» демократія.
9. Назвіть спільне та відмінне в основних європейських, американських та українських концепціях парламентаризму.
10. Назвіть, які положення з політико-філософських концепцій XVII–XIX ст. складають принципи та ознаки сучасного вітчизняного парламентаризму.

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

1. Особливості сучасних концепцій демократичного врядування.
2. Базові чинники демократизації суспільства.



3. Ідеї бікамералізму в американській політичній думці.
4. Філософські ідеї Дж. Лока у «Двох трактатах про державне правління».
5. Основні ідеї «федералістів» Дж. Медісона, А. Гамільтона та Т. Джефферсона для України.
6. Філософські погляди М. Грушевського, М. Драгоманова, І. Франка.
7. Зміст конституційних положень Г. Андрузького.
8. Еволюція поглядів на представницький характер органів влади в Україні.
9. Представницька влада – системоутворювальний елемент у публічному управлінні.
10. Модернізація парламентаризму в Україні на засадах концепції інституціоналізму.
11. Дуалізм політико-правових та державно-управлінських засад парламентаризму.
12. Парламентаризм як функціональна та субстанційна характеристики державного устрою.
13. Місце та роль представницької влади в системі органів публічної влади.

### Тематика круглих столів, дискусій

1. Сучасний український інститут парламентаризму: сутність, виклики, перспективи.
2. Культура сучасного парламентаризму в контексті функціонування Української держави на сучасному етапі реформування.
3. Обов'язкова ознака сучасного парламентаризму або захист прав і свобод громадян: утопія чи реальність?
4. Парламентаризм як масштабне інтелектуальне завдання держави й суспільства.
5. Природа сучасного парламентаризму в сучасній державі: умови, причини, сутність.
6. Сучасний український парламентаризм: проблеми, виклики, небезпеки, перспективи.
7. Парламентаризм як механізм гарантування й забезпечення національної безпеки та державної стабільності.

8. Людина в системі парламентаризму: виклики, проблеми, небезпеки, ризики.
9. Служіння суспільству: сутність, цінності, значущість.
10. Реалізація народно-національного представництва: ціннісний консенсус та практики.
11. Представницька влада в дизайні демократичної держави XXI ст.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Гошовська В. А. Парламентаризм і система публічного управління в умовах сучасних викликів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. С. 11–56. URL: <https://ir.library.knu.ua/handle/123456789/2137>
2. Гошовська В. А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. *Зб. наук. пр. НАДУ. Спецвипуск*. Київ: НАДУ, 2020. С. 91–96.
3. Гошовська В., Рейтерович І. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2023. Т. 17 (1). С. 16–20. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/17-3/7>
4. Демократизація державного управління: навч.-метод. матеріали / уклад. : В. А. Гошовська, Р. В. Войтович. Київ: НАДУ, 2009. 106 с.
5. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
6. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : Н. Б. Ларіна та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 408 с.
7. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с. (Бібліотека магістра).
8. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.

9. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 352 с.
10. Парламентаризм як особлива система публічного управління: навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, І. Д. Дудко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2023. 239 с.
11. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / кол. авт. ; заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 384 с. (Серія «Наукова школа вітчизняного парламентаризму»).
12. Політичне лідерство: навч. посіб. / авт. кол. ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. Київ: НАДУ, 2013. 300 с.
13. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: монографія / за ред. проф. Ф. М. Рудича. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 456 с.
14. Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / авт. кол. : М. І. Михальченко (кер.) та ін. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. 336 с.
15. Теорія парламентаризму: навч. посіб. / [М. А. Бучин, У. В. Ільницька, Л. О. Кучма, Я. Б. Турчин]. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2011. 392 с.
16. Форми здійснення прямого народовладдя в Україні. URL: [http://ukrreferat.com/lib/pravo/konstit\\_pravo\\_ukr/7.htm](http://ukrreferat.com/lib/pravo/konstit_pravo_ukr/7.htm)
17. Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльов Г. С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.
18. Larysa Komakha, Valentyna Goshovska, Volodymyr Slyshynskyy, Yuriy Lyashchenko, Natalia Lyashchenko. Prospects for the Development of Information and Analytical Activities in the System of Public Authority Under the Conditions of Wartime Posture in Ukraine. *Economic Affairs*. 2022. Vol. 67. 04s. P. 697–706. URL: <http://ndpublisher.in/admin/issues/EAv67n4sc.pdf>. DOI: <http://10.46852/0424-2513.4s.2022.3> (Scopus).
19. Valentyna Goshovska, Iurii Kisiel, Lyudmyla Lukina, Olga Gorulko, Ihor Nehulevskyi. Development of democratic values as a basis for the consolidation of modern Ukrainian society. *Amazonia Investiga*. 2022. 8, 11 (57), P. 221–231. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.57.09.23> (Web of science).

## РОЗДІЛ 2

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Мета розділу:* закріпити концептуальні знання щодо парламентаризму в системі публічного управління, механізмів взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, форм та практик цивілізованої лобістської діяльності, а також специфіки процесів люстрації в системі парламентаризму.

*Результати навчання:*

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

*Ключові слова:* парламентаризм, організація державної влади, державне управління, публічне управління, представницькі органи влади, інститути громадянського суспільства, взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства, лобізм, лобістська діяльність у представницьких органах влади.

**2.1. Парламентаризм та організація державної влади**

На сучасному етапі функціонування Української держави державне (ширше – публічне) управління як особливий соціально-політичний інститут зазнає суттєвих змін, кінцевим результатом яких є виконання державою основної функції у ХХІ ст. – функції суспільної координації.



При цьому державне управління постає як: 1) цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему державних органів, організацій та відповідних посадових осіб) на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей; 2) практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему відповідних структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу; 3) спосіб реалізації державної влади, яка поширюється на все суспільство (та на інші спільноти в межах проваджуваної державою міжнародної політики); 4) своєрідна «нервова система» суспільного організму, оскільки держава як «мозковий центр» посилає йому «імпульси – накази»; 5) різновид соціального управління, природу і специфіку якого визначають властивості, притаманні лише цьому виду управління.

У свою чергу, публічне управління являє собою діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування й реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.



Основними властивостями державного управління прийнято вважати низку таких положень, а саме:

- характер державного управління в конкретний історичний час визначається характером, конституційними основами (принципами) розвитку держави, оскільки саме держава постає суб'єктом цілеспрямованих, організуючих, регулюючих впливів;
- установлені державною владою та забезпечувані авторитетом і силою держави закони та інші загальні рішення, правила, норми тощо є загальнообов'язковими як для суб'єктів владних повноважень, так і для кожного громадянина;

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

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

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

- політичне керівництво та політичне управління, здійснюване конституційно встановленими інститутами політичної влади й виборними (політичними) посадовими особами;
- державну адміністрацію всіх рівнів, тобто органи виконавчої влади всіх рівнів, кар'єрних держслужбовців.



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Державна влада відрізняється тим, що:

– вона має політичний характер, хоча не всяка політична влада є державною;

– її від імені держави реалізують відповідні органи, організації та посадові особи;

– вона є єдиною, централізованою та консолідованою;

– держава виконує своєрідну роль арбітра (передусім через судові органи) при розв'язанні соціальних проблем та конфліктів. Жодна інша влада таке завдання виконати не може, оскільки в неї немає для цього ні повноважень, ні засобів, ні відповідного інструментарію;

– вона об'єднує й розподіляє населення за адміністративно-територіальною і / чи національно-територіальною ознакою. У результаті, з одного боку, формується єдина державна спільнота, а з другого – відбувається диференціація єдиної території та населення за конкретними територіальними утвореннями;

– вона має свій механізм здійснення, реалізується спеціалізованим державним апаратом;

– тільки вона юридично уповноважена застосовувати легалізований легітимний примус. Для цього держава має спеціальний апарат примусу, відповідні міністерства, служби й агентства, інспекції, судові та контрольно-наглядові органи, спеціально підготовлені кадри;

– може використовувати у своїй управлінській діяльності всі наявні в суспільстві ресурси: матеріальні, інтелектуально-кадрові, фінансові, соціальні, інформаційні, демографічні тощо;

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

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



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



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



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

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

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



*Види державного управління:*

- *за формою правління*: демократичне, цивілізоване, антидемократичне, тобто авторитарне, тоталітарне, диктаторське управління (наприклад у колишньому СРСР система державного управління була заснована на ідеологічному й політичному диктаті);
- *за ієрархічною структурою влади*: загальнонаціональне, регіональне, місцеве;
- *за об'єктом управляючого впливу*:
  - функціональне (галузеве, міжгалузеве) управління, яке передбачає наявність вертикальної підлеглості від центру до підприємства. Реалізується через міністерства, служби, агентства, які здійснюють єдину політику в галузі чи сфері управління, розробляють відповідну нормативно-правову базу управління, забезпечують необхідні внутрішньогалузеві та міжгалузеві пропорції, здійснюють відповідний контроль та нагляд, надають державні послуги населенню;
  - територіальне управління, спрямоване на раціональне розміщення виробництва, поглиблення спеціалізації та комплексний розвиток регіонів, вирівнювання їхнього економічного та соціального розвитку. Воно забезпечується розмежуванням повноважень між національними, регіональними та місцевими органами влади, здійснюються з трьох «центрів»: загальнонаціональних органів влади силами державної служби, органів влади регіонального рівня, місцевих органів влади та служби в органах місцевого самоврядування;
- *за цілями, завданнями та часовими межами*:
  - стратегічне управління, яке передбачає довготривалу орієнтацію суспільства за окремими напрямками, сферами, об'єктам і територіям, визначає цілі розвитку суспільства та задає основний вектор діяльності кожній ланці управління. Основою такого управління є стратегічні плани, концепції та програми, орієнтовані та якісні зміни соціуму, порівнювані з найкращими світовими досягненнями;
  - тактичне управління – конкретні дії щодо реалізації визначених завдань. Це короткотермінове управління, за якого на основі наявної інформації відбувається постійне порівняння показників стратегічного плану з досягнутими результатами за певний період.

У межах оперативних рішень здійснюється коригування показників стратегічного плану, переглядаються проміжні цілі та завдання;

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

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

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

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

- адміністративне управління – проведення політики за допомогою ефективного, відповідального та «прозорого» державного адміністрування. Адміністративний вплив – це безпосередній вплив на інтереси керованих об'єктів методами директивного примусу, за допомогою дозволу, заборони, дисциплінарних санкцій, застосовуваних незалежно від їхньої думки. Суть такого управління – вплив на керовані об'єкти за схемою «наказ – підлеглість»;

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



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

- по-перше, необхідністю народного представництва як запоруки демократичного розвитку держави, країни, суспільства, нації;
- по-друге, ускладненням системи організації, функціонування і здійснення державної влади.

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

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

Сучасна концепція парламентаризму ґрунтується на ідеях формування, функціонування й розвитку інститутів держави та суспільства на засадах прямих загальних демократичних виборів (В. Гошовська, Ю. Древаль, А. Георгіца, П. Кислий, М. Михальченко та ін.) і яка в різних наукових галузях розглядається по-різному:

- у політології, зокрема, її вважають системою забезпечення партнерства між державою і громадянським суспільством (П. Бурдье, Ю. Габермас, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.);

- у правознавстві – як систему досягнення консенсусу в законодавчому і законотворчому процесах (О. Тодика та ін.);

- у публічному управлінні – як особливу систему політичної організації державної влади, що ґрунтується на засадах народного представництва, представницької й учасницької демократій, характеризується вагомою роллю парламенту як демократичного представницького органу влади.

Поняття «парламент» і «парламентаризм» – не рівнозначні, але взаємопов'язані, адже парламентаризм не може існувати без парламенту, і навпаки, парламент не може існувати без найважливіших елементів парламентаризму, які за певних обставин можуть бути втраченими. Це – поділ влади, представництво і законність.

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

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 і міжпарла-

ментського 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 при здійсненні контролюючої функції: право заслуховувати звіти уряду, парламентські слухання, висловлення недовіри уряду, участь у процедурі імпичменту 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 і держави, у першому випадку він є самостійним учасником правовідношень, 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.

Прийняття рішень у парламенті зорієнтовані на одержання більшості голосів. Цим у фракціях і групах, позафракційних депутатів виробляється орієнтація на компроміси у разі виникнення конфліктних ситуацій. Це дає змогу приймати значимі рішення і 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 і шляхом дискусій, дебатів, інтерпеляцій тощо. Важливим у роботі парламенту є готовність парламентарів до співпраці з опозицією і досягнення компромісів для отримання більшості голосів, що є ознакою врегулювання конфліктів між різними політичними акторами і досягнення керованості в 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 (у тому числі кадрову та фінансову) основу, цілі діяльності та показники результативності і 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 та державного життя шляхом законотворення, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнонаціональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів. Разом з 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.

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 потреб та обставин, що швидко змінюються, і у форматі цих змін – адаптуватися до нових викликів.



Як представницький орган влади, парламент представляє суспільство в усьому своєму розмаїтті, має унікальну відповідальність за примирення суперечливих інтересів та очікувань різних груп і громад за допомогою демократичних засобів діалогу і компромісу.

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



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



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



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

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

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



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



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

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

*Принцип поділу влади:*

1) структуроутворюючий та функціональний принцип раціональної організації влади та контролю в демократичній державі, що забезпечує глибоку взаємодію вищих органів державного управління як частин єдиної державної влади через систему стримувань та противаг;

2) вимоги до побудови структури державного управління, які виражаються в поділі цілісної, сукупної державної влади на кілька гілок;

3) один з основоположних принципів організації та функціонування механізму державного управління, відповідно до якого єдина державна влада підрозділяється на відносно самостійні, незалежні та урівноважуючі одна одну гілки – законодавчу (носії в Україні – Верховна Рада України), виконавчу (носії – Президент, уряд), судову (носії – Верховний чи Конституційний суди);

4) основа функціонування демократичної системи управління, причому незалежність становища окремих органів влади забезпечується їхнім розмежованим формуванням за посередництвом інституту виборів.

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





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

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

Визначальним при цьому є раціональне співвідношення в системі інститутів, видів та форм влади, заснованій на принципі поділу влади. При цьому основною функцією парламентаризму виступає реалізація повноважень на владу поряд із повноваженнями інших інститутів влади. У цьому контексті заслуговує на увагу думка творців вчення про поділ влади про те, що головна роль у тріаді влад має належати законодавчим (представницьким) органам, оскільки саме вони формують правовий та політичний простір державної управлінської діяльності.

У Конституції України передбачені такі інститути системи «стримувань і противаг»:

- право «вето» Президента на законопроект, прийнятий Верховною Радою;
- імпічмент Президента з боку Верховної Ради, що призводить до його усунення з поста;
- прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, яка має наслідком його відставку;

- участь Верховної Ради у формуванні Конституційного Суду (призначення третини складу);
- контроль Конституційного Суду за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- дострокове припинення Президентом повноважень Верховної Ради у визначених Конституцією випадках;
- парламентський контроль Уповноваженим Верховної Ради з прав людини (омбудсманом) за дотриманням конституційних прав і свобод людини та ін.



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

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

У сучасній системі «стримувань і противаг» взаємопроникнення інститутів різних гілок влади набуває глибинного характеру.

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

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



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

Говорячи про соціальну ефективність державного управління, потрібно передусім усвідомити, що нині має обов'язково йтися не лише про посилення управляючого впливу держави, а й про готовність усіх суб'єктів державного управління до участі в реальному соціальному партнерстві та взаємодії з метою досягнення соціального консенсусу у форматі «держава – парламент – орган державної влади – орган місцевого самоврядування – народні депутати – державні службовці – громадяни».

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



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

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

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



У цьому контексті таке соціальне партнерство у форматі «Верховна Рада України – суб'єкти державного управління» має офіційно бути визнане динамічним та безперервним процесом: взаємозацікавленої взаємодії; досягнення обопільної згоди влади; відмови від протистояння та конфронтації; постійного взаємозацікавленого узгодження діяльності; спільного вирішення завдань на користь громадян.

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

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



Основними напрямками вдосконалення взаємодії у форматі «Верховна Рада України – суб'єкти державного управління» нині постають такі пріоритети, як:

- розробка довготермінових та короткотермінових програм соціально-економічного розвитку територій та країни в цілому;
- виконання завдань та функцій, віднесених до спільного ведення державних, регіональних і місцевих органів;
- координація зусиль для виконання завдань першочергового значення для населення територіальної громади, країни;

- вирішення окремих питань, коли взаємне передавання повноважень неможливе або не відбулося з різних причин;
- забезпечення внутрішнього розподілу праці та спеціалізації;
- створення умов для структурної перебудови суб'єктів взаємодії;
- налагодження кооперації між різними суб'єктами взаємодії;
- удосконалення нормативно-правової бази для вирішення питань державницького характеру та його реформування в нових умовах;
- децентралізація державного управління та перерозподіл функцій між центральними, регіональними, місцевими органами влади.



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

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

- багатоманітність організаційних форм взаємодії;
- підконтрольність виконання делегованих повноважень.



Соціальна ефективність взаємодії парламенту з органами державного управління:

- полягає у формулюванні чітких «правил гри», контролюванні за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії;
  - безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення державно-адміністративного управління;
  - немислима без створення ефективної системи прозорих та зрозумілих правил і норм підґрунтя соціальної взаємодії та партнерства на всіх рівнях здійснення державного управління. Це особливо важливо для протидії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль партнерства держави й громадян, парламенту і суб'єктів державного управління в цілому;
  - виступає результатом оптимального використання людських ресурсів та їх творчого потенціалу як найвищої цінності держави;
  - передбачає обов'язкове запровадження низки нових індикаторів ефективності державно-адміністративного управління в цілому та взаємодії у форматі «парламент – суб'єкти державного управління».
- Причому основними індикаторами ефективності державно-адміністративного управління доцільно вважати:
- задоволеність/незадоволеність громадян якістю надаваних послуг;
  - довіра/недовіра громадян до державної адміністрації;
  - залучення/незалучення громадян до широкого обговорення запроваджуваних урядом реформ та до процесу прийняття управлінських рішень;
  - дієвість/відсутність функціонування зворотного зв'язку тощо.

Наслідком такого партнерства має стати публічність та відкритість не лише державних органів, а й державних справ для суспільної,

громадянської дискусії, яка за таких умов набуває значимості важливого засобу й ресурсу напрацювання оптимальних, тобто ефективних та результативних політико-управлінських рішень, спрямованих передусім на вдосконалення соціального буття пересічних українців.

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

по-перше, розширення меж поінформованості громадян;

по-друге, обов'язкового пов'язування здоров'я надаваних послуг із суттєвим удосконаленням їх якості;

по-третє, готовності влади на всіх рівнях дослухатися до надаваного пересічними громадянами зворотного зв'язку для посилення її ж ефективності й результативності.

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

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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

Більш поширеною у сучасному світі є *парламентська* монархія, яка характеризується тим, що влада монарха обмежена так, що



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

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



Існують три основних різновиди республіканської форми правління:

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

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

У *парламентській* республіці президент не може впливати на склад і політику уряду, який формується парламентом і підзвітний йому. Повноважень у президента менше, ніж у прем'єр-міністра. Президент обирається парламентом або колегією за участі парламенту (Італія, Греція, Індія, Німеччина, Чехія, Угорщина).



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

Уряд формується спільно президентом і парламентом, а та чи інша назва змішаної республіки визначається тим, у кого з них більше повноважень щодо формування та функціонування уряду (наприклад у президентсько-парламентській республіці повноваження президента та парламенту паритетні, але повноважень щодо формування уряду дещо більше у президента). У змішаних республіках президент обирається народом, тобто позапарламентським шляхом. Зразком змішаної республіканської форми правління є Австрія, Румунія, Польща, Фінляндія, Україна та ін.

Критерієм визначення різновиду змішаної республіки (парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська) є процедура формування уряду.

У парламентсько-президентських республіках ініціатива визначення кандидатури глави уряду належить парламентові (парламентській коаліції).

У президентсько-парламентських республіках президент визначає кандидатуру глави уряду.



Варто сказати, що в Конституції України закріплено тільки те, що Україна є республікою, але не вказано якою саме. Однак аналіз повноважень Президента України та Верховної Ради України дає змогу зробити висновок, що на сьогодні Україна є змішаною республікою, а саме парламентсько-президентською.

Отже, як бачимо, найбільше повноважень парламент має у парламентських республіках і парламентських монархіях. У парламентсько-президентських, президентсько-парламентських республіках,

дуалістичних монархіях парламент має дещо менше повноважень, але відіграє реальну роль у державотворенні. Як правило, реальним органом влади парламент є і в президентських республіках. Парламент відіграє суто номінальну роль або ж взагалі відсутній в абсолютних монархіях.

## 2.2. Взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства

На сьогодні розвинуте громадянське суспільство, в основі якого лежить розгалужена мережа незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій, створених самими громадянами для виявлення й здійснення різних громадських ініціатив, задоволення своїх суспільних потреб та обстоювання колективних інтересів, є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу.

Прийнято вважати, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства.



До інститутів громадянського суспільства належать:

- добровільні суспільні організації і суспільні рухи, а також партії на перших етапах свого існування, поки вони не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації;
- громадська думка як соціальний інститут;
- вибори і референдуми, якщо вони допомагають формувати і виявляти громадську думку й захищати групові інтереси;
- залежні від громадян елементи судової і правоохоронної систем (суд присяжних, народні загони міліції тощо).



Під інститутами громадянського суспільства розуміють:

- суб'єкти, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини та спрямовані на утвердження громадянського суспільства;
- інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, крім деталізації загальної прихильності ЄС та України до тісних та тривалих відносин на основі спільних цінностей, зокрема забезпечення поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, принципів суверенітету та територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, значну увагу також приділяє необхідності впровадження європейських стандартів вироблення політики – тобто процесу створення такого інституційного середовища, яке забезпечує слідування та відтворення принципів й цінностей ЄС.

Разом з тим для України розробка та провадження ефективних механізмів вироблення та реалізації політики органами публічного управління є не просто складовою євроінтеграційних процесів, а, без перебільшення, необхідною умовою успішності структурних реформ у соціально-економічній та політичній сферах. Це пов'язано з тим, що саме від якості зазначених механізмів, під якими ми розуміємо сукупність процедур та інструментів, що використовуються органами публічного управління для вироблення політики, залежить реалізація інтересів різних груп населення, громадських організацій та бізнес-структур.

Як зазначають вітчизняні дослідники, у розвинутих країнах соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси у структурах влади своїм представникам, відповідно основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп. При цьому оскільки в західній моделі закладено принцип врахування інтересів кожної з соціальних груп і навіть окремого індивіда, саме життя людини, свобода людини, її добробут є основними предметними полями європейських інтересів.



При цьому в останні десятиліття ми можемо спостерігати активізацію процесів поділу влади між все більшою кількістю нових менших акторів, які мають різне і несподіване походження. Ці актори використовують зовсім інші правила гри, ніж ті, якими користувалися традиційні гравці. В цілому різноманітні групи інтересів, які у громадянському суспільстві діють, впливаючи на ступінь його розвитку, способи вияву та самоорганізації інтересів, соціальну структуру і процеси, культуру тощо, отримують нові можливості для впливу на вироблення публічної політики в різних країнах світу.

В Україні модель представництва інтересів, по суті, є гібридною, тобто поєднує формальні та неформальні політичні практики, притаманні неопатримоніальним режимам, у результаті чого було створено умови для домінування груп інтересів великого капіталу. Виходячи з цього орієнтація на впровадження європейських принципів та механізмів захисту інтересів, що дасть змогу наблизити Україну до європейських стандартів врядування, є цілком виправданою.



Однак слід враховувати, що вищезазначені зміни не можуть бути відірваними від контексту інституційних змін політичної системи. Зокрема, обґрунтованою є теза про те, що однією з основних вимог Євромайдану був перехід до парламентсько-президентської республіки. Головна перевага парламентсько-президентської форми державного правління полягає в залученні значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення політичних рішень, чим створюються умови для усунення політичної монополії фінансово-промислових груп. І це безпосередньо впливає на механізми вироблення та реалізації політики органами публічного управління, оскільки вони повинні враховувати інтереси значно більшої кількості акторів. Тому пріоритетними механізмами повинні стати ті, які дадуть змогу ефективно враховувати та узгоджувати інтереси різних суспільних груп. Передусім ідеться про розширення участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики, а також прозорість та підзвітність влади перед громадянами на національному, регіональному та місцевому рівнях.

На сьогодні в Україні вже створено необхідну інституційно-правову базу, яка регулює як питання прозорості діяльності органів публічної влади, так і забезпечення відкритості інформації, що в цілому відповідає європейським стандартам. Інституціоналізація відповідних принципів, у свою чергу, сприяє впровадженню функціональних механізмів забезпечення партнерського діалогу громадськості та держави. Наприклад, ефективність електронних петицій, громадських експертиз, консультацій з громадськістю, громадського контролю (наприклад у контексті кадрових призначень, тендерних процедур тощо) вже давно не викликає сумніву. При цьому, що вкрай важливо, взаємодія держави і громадського сектору продовжує вдосконалюватися.

Налагодженню ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства також сприяє впровадження в Україні ще з 2011 р. міжнародної Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”». У рамках Ініціативи країни-учасниці розробляють спільно з інститутами громадянського суспільства дворічні плани дій. Рекомендаціями Керівного комітету Ініціативи визначено, що уряди країн-учасниць Ініціативи повинні забезпечувати постійну співпрацю з інститутами громадянського суспільства у процесі підготовки та реалізації планів дій з упровадження Ініціативи.



Зобов'язання в рамках Ініціативи мають відображати чотири основних принципи відкритого уряду:

- прозорість: інформація про діяльність уряду є відкритою, всеосяжною, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і такою, що відповідає основним стандартам відкритих даних;
- участь громадян: уряд залучає громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними;
- підзвітність: наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, взяття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням;

- технології та інновації для прозорості та підзвітності: уряд враховує важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлює роль нових технологій у просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами.

Важливим аспектом у питанні спроможності інститутів громадянського суспільства впливати на формування та реалізацію публічної політики є їхня спроможність ефективно взаємодіяти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Слід зазначити, що у розвинутих країнах уже тривалий час ведуться наукові дискусії щодо вироблення такої моделі суспільного устрою, де саме інститутам громадянського суспільства відводиться ключова роль у взаємодії громадянського суспільства та держави. Зокрема, значної популярності ще в другій половині ХХ ст. набула теорія «демократії участі», яка була покликана максимально наблизити зміст політики до потреб та інтересів пересічних громадян.



На думку розробників зазначеної теорії Г. Алмонда та С. Верби, «політична культура участі» пов'язана з активною роллю індивіда у державі», що виявляється не тільки на виборах, а й у політичних інтересах, інформації, знаннях, формуванні громадської думки та членстві в різних організаціях. Саме значенню інститутів громадянського суспільства, зокрема таких як громадські об'єднання (неурядові організації у західній політичній традиції), прихильники теорії «демократії участі» приділяли головну увагу в процесі подальшого осмислення та удосконалення форм участі громадян у діяльності органів влади.

Також важливу роль у теоретичному осмисленні взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави на сучасному етапі відіграє концепція дорадчої демократії. Її головна ідея полягає в тому, що сучасне суспільство потребує високої активності громадян, об'єднаних у різноманітні організації та асоціації з метою контролю за державною владою, здійснення місцевого самоврядування тощо. Так, Ю. Габермас вважає, що «сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі-керовані), а на механізмах «комунікативної поведінки», тобто на

суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини суспільної, так і людини «приватної», що передбачає як головну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади і «вільної громадськості».



Його думку поділяє Д. Чалмерс, який, у свою чергу, акцентує увагу на функціях неурядових організацій, які сприяють функціонуванню цієї моделі:

- використання досвіду територіальних громад для потреб політики;
- інформація про вдалі практичні приклади, або про шляхи, якими схожа проблема була розв'язана в іншому регіоні;
- осмислення основних чинників, що впливають на певну сферу політики, тобто створення відповідної теоретичної бази;
- оцінка позиції інших учасників дискусії;
- надання можливостей для взаємодії основних суб'єктів політики відповідно до моделі дорадчої демократії.

Таким чином, на думку прихильників вказаної концепції, держава отримує можливість максимально враховувати інтереси своїх громадян, що забезпечує основу для гармонійного і стабільного розвитку держави й суспільства в цілому.

На сучасному етапі розвитку провідних демократичних країн взаємовідносини держави та громадян базуються на різноманітних механізмах участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики. Дослідники виділяють чимало таких механізмів, що успішно практикуються в розвинутих демократичних країнах, а частина – і в Україні:

- фінансова підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій, що здійснюється, наприклад:
  - а) шляхом цільового фінансування конкретних організацій, які ведуть соціально значущу діяльність;
  - б) конкурсним розміщенням державних чи муніципальних грантів у середовищі громадських організацій. Оскільки такі ініціативи не входять до схеми бюджетного фінансування, то влада оголошує про надання підтримки у вигляді фінансування проектів не-



державних організацій. При цьому конкурс проводиться з певними обмеженнями та тематичними ознаками, що дає змогу сконцентрувати державні кошти на розв'язанні певного вузького кола проблем;

- участь громадських організацій у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина. До форм такої участі можна віднести лобіювання, аналітичну роботу «фабрику думок», публічні консультації тощо;

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

- надання громадськими організаціями соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів (при цьому укладання угод співпрацю можуть ґрунтуватися як на тимчасовій основі, тобто в їх рамках можуть проводитися різноманітні одноразові заходи чи акції соціального спрямування, так і на довгостроковій. Ці угоди можуть визначати принципи взаємовідносин різних суспільних груп або їх частин (наприклад – тристоронні угоди між виконавчою владою, підприємцями та профспілками);

- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації публічної політики;

- співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства у процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації публічної політики;

- проведення органами публічної влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування;

- створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації партнерства тощо), які мають

визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення.



Серед розмаїття механізмів участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики спинимося на тих, які в сучасних демократичних країнах є найбільш ефективними, а саме:

- представництво і захист прав та інтересів громадян (адвокасі);
- громадське лобіювання;
- громадський контроль;
- проведення громадської експертизи;
- проведення громадського моніторингу;
- проведення публічних консультацій;
- створення консультативно-дорадчих органів за участі інститутів громадянського суспільства.

Розглянемо їх детально з урахуванням особливостей реалізації в Україні.



Дефініцією «представництво інтересів» або «адвокасі» (від англ. *advocacy* – захист, відстоювання інтересів чи прав; адвокація) у сучасному політологічному значенні прийнято позначати сукупність форм і методів артикуляції інтересів агентів суспільства (формальних і неформальних груп інтересів).

*Термін «адвокасі»* також трактують як діяльність громадських організацій, метою яких є зміни політики шляхом розділення влади та представлення інтересів громадськості в результаті дії на ключових осіб політики в державних структурах. У найбільш широкому розумінні адвокасі – це «система взаємозв'язаних дій або кроків, спрямованих на довгострокові зміни в суспільстві або способі ухвалення політичних рішень через активізацію громадян».



Варто відзначити, що адвокасі включає в себе три основних складові:

1) клієнти – люди, які звертаються до громадських організацій за допомогою;

2) інтереси клієнта. Оскільки представництво неможливе без співробітництва громадської організації клієнта з іншою стороною/опонентом, у нашому випадку з органами публічної влади, то саме права та інтереси клієнта стають об'єктом адвокатури;

3) посередництво, тобто ведення переговорів для задоволення інтересів клієнта. Ефективне посередництво виступає умовою ефективного представництва.



Як правило, до методів адвокатури дослідники відносять такі форми громадської активності, як:

– переговори з органами публічної влади. Типовим прикладом останнього є переговори профспілок з урядом щодо досягнення певного компромісу в питаннях захисту прав службовців або робітників підприємств чи цілих галузей (скорочення/підняття/затримка заробітної плати, скорочення кадрів, інші аспекти трудових відносин);

– створення коаліцій. Справді адвокатури (це справедливо також і для лобіювання) буде більш успішним, якщо неурядова організація взаємодіє з однорідними організаціями, що зможуть створити чітку платформу для представництва інтересів громадськості з того чи іншого питання. Коаліція має багато переваг перед діями організації-одиначки. По-перше, новостворена коаліція викликає зацікавленість з боку ЗМІ та уряду, що сприяє залученню нових членів у процес адвокатури. По-друге, органи публічної влади змушені з більшою повагою ставитися до вимог коаліції – чим більша група «лобістів», тим легше переконати політиків підтримати її позицію. По-третє, члени громадських організацій почувають себе більш впевнено і зручно, працюючи разом у коаліції. По-четверте, коаліція дає можливість висунути кілька проблем одночасно, а отже, працює як скоординована інформаційна мережа. Однак робота в коаліції має і певні недоліки. Вона не дозволяє організації брати участь в інших проектах. Якщо мета коаліції не збігається з метою організації, то залишається замало часу і ресурсів для власної діяльності. У великих коаліціях досить часто утискаються права малих організацій. Іноді занадто часто необ-

хідно йти на компроміси. Усі перемоги завжди приписуються коаліції, тому нерідко робота окремих організацій залишається непомітною;

– набуття членства в державних структурах, коли представник громадської організації обирається до законодавчих органів влади;

– використання засобів масової інформації та проведення громадських кампаній. Сюди також відносять практику інформаційних кампаній, які організуються, коли ініціатори ставлять за мету довести до громади відомості, що не несуть принципової новизни, але раніше були закриті або менш доступні.

На продуктивність «представництва» впливає продумана програма з чіткою метою, неформальні зв'язки з лідерами державних структур; бажаним також є самофінансування, адже успішна діяльність адвокатури потребує повної незалежності від донорів. Щодо фінансування, то існує кілька способів залучення ресурсів, необхідних для роботи неурядових організацій та реалізації їх проєктів. Насамперед це отримання доходу від деяких видів комерційної діяльності в межах статуту і в тих обсягах, що дозволяє неурядовим організаціям законодавство; отримання фінансових ресурсів у вигляді спонсорської допомоги, пожертвувань; отримання державних дотацій, грантів.



Результати успішності або провалу адвокатури можна оцінити за двома факторами. Це фактор «ефективності політики» – наскільки повно були досягнуті поставлені цілі, та фактор «користі для громадянського суспільства» – наскільки зміцнилися місцеві суспільні інститути і як змінилась участь громади у прийнятті політичних рішень.

Варто зазначити, що виконання всіх вимог, що поставлені громадськими організаціями, досягається не часто. Крім того, адвокатури має багато обмежень. Але певний успіх є результатом численних компромісів, після досягнення яких початкові цілі трансформуються, стають помітними нові проблеми, помічаються шляхи їх розв'язання.

Важливим механізмом є громадське лобіювання, тобто вплив на вироблення публічної політики з боку таких об'єднань громадян, як громадські організації з метою задоволення своїх різноманітних

громадських, суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів.

Часто лобістську діяльність громадських організацій асоціюють із просуванням і відстоюванням суспільних інтересів у законодавчому процесі шляхом впливу на обраних офіційних осіб (депутатів) у рамках формалізованої демократичної системи управління (ініціація законопроектів, інформаційна робота з депутатами і фракціями, експертиза законопроектів і т.д.). Дійсно, вплив на законодавчі органи є найбільш поширеним і ефективним методом впливу. Громадські організації беруть участь у розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, публікують заяви та звернення до громадян з різних питань у ЗМІ, організують громадські дії (пікети, акції, семінари), лобіюють конкретні пропозиції в органах публічної влади через депутатів та участь у виборах усіх рівнів, проводять моніторинги реалізації рішень, опитування, аналізують досягнуті результати. Проте сучасне лобіювання виходить за межі впливу лише на законотворчість органів публічної влади і, зокрема, парламенту.



Залежно від поставлених цілей громадські організації можуть використовувати різні методи та форми публічного лобіювання. Дослідники зазвичай схильні виділяти такі основні методи лобіювання інститутами громадянського суспільства суспільних інтересів:

- направлення листів і звернень до законодавців або представників виконавчої влади;
- участь у законотворчій діяльності (підготовка проектів законів);
- контроль за дотриманням законів і рішень;
- вплив на громадську думку через ЗМІ шляхом організації кампаній у ЗМІ;
- проведення демонстрацій, маршів, пікетування або інших публічних акцій;
- робота в експертних групах з підготовки проектів документів парламенту і уряду; надання консультативної допомоги органам державної влади;

- участь у громадських слуханнях законопроектів та інших державно-владних рішень;
- персональні контакти з представниками влади.

З проблемою впливу громадськості на вироблення публічної політики тісно пов'язано питання контролю за її реалізацією. У демократичних країнах контроль за політичними рішеннями перетворюється на засіб формування відповідальної політичної влади. Отже, громадський контроль є невід'ємним елементом функціонування демократичного устрою.



У широкому розумінні громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється громадськістю. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян.

У більш вузькому значенні громадський контроль часто інтерпретується як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

Серед форм громадського контролю важливу роль відіграє громадська експертиза, яку можна визначити як механізм громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп.



На сьогодні українським законодавством запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги. Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Громадській експертизі можуть підлягати: нормативно-правові акти, різні урядові програми, інші важливі рішення органів публічної влади. Як правило, термін здійснення громадськими організаціями громадської експертизи є необмеженим, що дає можливість останнім провести ретельну оцінку ефективності діяльності органів публічної влади, виконання ними чинного законодавства, реалізацію державних програм, якість надання адміністративних послуг населенню або витрачання коштів з державного або місцевих бюджетів.



Схожим із громадською експертизою механізмом громадського контролю є громадський моніторинг, який проводиться громадськими організаціями з метою забезпечення відповідності реалізації проектів чи програм органів публічної влади попередньо затвердженим передумовам та цілям.

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін у існуючі політики та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади. Для цього необхідно: виявити чинні практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань); відслідкувати існуючі підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання.

Щоправда моніторинг на відміну від громадської експертизи, не передбачає, що його результати будуть обов'язково враховані владою під час прийняття політико-управлінських рішень.



Громадський моніторинг потрібен, щоб:

- не було зловживань владою;
- надати об'єктивний погляд на діяльність влади та уникнути однобічного суб'єктивного підходу;
- наблизити владу до розуміння потреб громади;
- відслідковувати роботу влади за цілями та критеріями, цікавими громадськості.



Моніторингова діяльність зазвичай складається з таких етапів:

- попередній моніторинг – здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкта моніторингу, зокрема проектів актів, що готуються до прийняття; аналізу проблемної ситуації, пошук її причин та витоків;
- поточний моніторинг – виконується безпосередньо у процесі діяльності і полягає в регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення;
- заключний етап моніторингу – здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає у порівнянні фактичних результатів із потрібними, на підставі чого розробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливим відхиленням у майбутньому.

У цілому громадський моніторинг забезпечує систематичне відстеження реалізації певного державно-владного рішення чи діяльності органу державної влади через призму публічності та відкритості цих процесів для громадськості та відповідності інтересам суспільства.



Окрему увагу слід приділити публічним консультаціям. Їх роль полягає в участі громадськості, яку представляють групи інтересів у вигляді громадських організацій, у процесі вироблення публічної політики. Вони передбачають серйозний розгляд усіх точок зору, відсутність заздалегідь визначеного результату, заохочення участі громадських ор-



ганізацій у формулюванні, визначенні публічної політики, вирішенні проблемних питань, а також розробці та реалізації урядових програм.

В Україні консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій із громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.



Серед груп інтересів, як правило, виокремлюються організовані групи та громадськість. Перші є так звані «істинними групами», створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в уряді. До таких можна, наприклад, віднести різного роду бізнес-асоціації, ради підприємців тощо. Інша категорія включає різні групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання влади у сферу їх діяльності. Наприклад, це можуть бути екологічні рухи або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку.



Публічні консультації організуються тоді, коли:

- важливі рішення щодо поточних проблем суспільного життя, пропонованих програм, державної політики взагалі зачіпають інтереси тих чи інших суспільних груп;

- потрібно отримати думки стосовно урядової політики різних зацікавлених сторін для прийняття більш поінформованого та ефективного рішення;

- необхідне чітке розуміння різних точок зору на проблему, стосовно якої важко або навіть неможливо досягти консенсусу.

Підготовка публічних консультацій передбачає:

- визначення зацікавлених сторін, сфери консультацій та її цілей;

- обрання методу проведення консультацій;

- забезпечення матеріально-технічної підтримки;

- вироблення загальної схеми проведення консультацій.



Важливим є створення можливості для зв'язків усередині органу публічної влади та передбачення обміну й використання інформації, отриманої під час консультацій. Так, наприклад, в Європейському Союзі ще в 1952 р. була ухвалена резолюція, яка передбачала консультації владних інституцій ЄС та неурядових організацій з питань, які належать до їх компетенції. У 1954 р. були визначені основні критерії, за якими неурядова організація отримує статус консультативного члена. Серед яких: мета громадських організацій повинна збігатися з прагненнями Ради Європи; організація має бути репрезентативною у своїй сфері діяльності та у своєму географічному районі; вона має бути структурованою міжнародною організацією, що має штаб-квартиру та генерального секретаря. Відповідно на сьогодні понад 350 неурядових організацій мають консультативний статус у Раді Європи.

За формою проведення публічні консультації поділяються на безпосередні та опосередковані. За кількістю учасників у межах однієї консультації можна виокремити групові та індивідуальні консультації. Крім того, можна виділити способи консультування, тобто систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних заінтересованих груп. Серед таких способів особливе значення мають так звані консультаційно-дорадчі структури при органах державної влади, на кшталт громадських рад, громадських колегій, комітетів тощо.



В Україні порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначаються три основні форми:

- публічне громадське обговорення;
- електронні консультації;
- вивчення громадської думки.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються:

конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;  
життєвих інтересів громадян, у тому числі тих, які впливають на стан навколишнього природного середовища;  
провадження регуляторної діяльності у певній сфері;  
визначення стратегічних цілей, пріоритетів та завдань у відповідній сфері державного управління;

інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами тощо.



Як свідчить міжнародний досвід, на ефективність публічних консультацій впливає низка важливих факторів:

- визначення «аудиторії», з якою проводяться публічні консультації. Під «аудиторією» розуміється не «громадськість» взагалі, а громадські організації, які задіяні в діалозі із владою як групи інтересів. Останні мають визначену кількість своїх представників у громадському середовищі, а результати обговорень за їх участю можна аналізувати з точки зору їх ставлення і пропозицій щодо запропонованих урядових рішень;
- вибір формату обговорення. Кращий результат досягається тоді, коли публічні консультації проводяться у формі не простого набору окремих виступів, а являють собою цілісну дію. У розвинутих демократичних країнах, наприклад, на обговорення виносяться актуальні питання політики, виявлення щодо них позицій зацікавлених сторін для подальшого врахування результатів обговорень під час

розробки і впровадження державно-владних рішень. Тому публічні консультації розглядаються як цілісна дія, де право на висловлювання мають усі зацікавлені сторони;

- результати обговорення передбачають прийняття певного рішення, що базується на аналізі позицій усіх зацікавлених сторін.



Успіх консультацій також безпосередньо залежить від визначених процедур та принципів їх проведення. Ними, на думку дослідників, є:

- установлення та чітке формулювання змісту консультацій, що передбачає визначення цілей та очікувань, ефективності їх організації, у тому числі і роботи за результатами проведення;
- широке інформування громадськості щодо проведення публічних консультацій;
- передбачення достатнього часу для заявки на участь у консультаціях усіх зацікавлених сторін;
- організація системи зворотного зв'язку.



Аналіз досвіду різних країн дає підстави також виділити базові принципи організації та проведення публічних консультацій:

- участь у процесі вироблення політики осіб, груп, організацій, яких безпосередньо стосується це рішення, політика, або які мають інтерес у цьому рішенні чи політиці;
- взаємна довіра та повага;
- відкритість і сумлінність;
- прозорість та доступ до інформації;
- необтяжливість та «дружність»/сприятливість процедур для громадян, які хочуть взяти участь у консультаціях;
- пропорційність типу та масштабу консультування щодо потенційного впливу пропозицій або прийнятого рішення, акцент має робитися на справжньому залученні заінтересованих сторін, а не лише на дотриманні бюрократичних процедур;
- належне та рівне ставлення до учасників консультаційного процесу.

Із публічними консультаціями тісно пов'язано створення консультативно-дорадчих органів за участі інститутів громадянського

суспільств, у тому числі функціонування громадських рад при органах публічної влади.

У практиці взаємодії громадських організацій у розвинутих демократичних країнах громадські ради створюються з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації публічної політики. Так, наприклад, у США федеральний уряд широко застосовує публічно-приватні дорадчі комітети. Зараз існує понад 1 тис. таких комітетів (іноді їх ще називають радами), майже 400 з яких створено на президентському рівні. Лише Міністерство торгівлі США має 77 дорадчих комітетів, включно з президентською Експортною радою. Найважливішим є те, що всі дорадчі комітети у США підлягають дії Федерального закону про дорадчі комітети і управляються Адміністрацією служб загального призначення. Федеральний закон вимагає від них збалансованого представництва, статусів із чітко визначеними завданнями й обсягом повноважень, відкритого доступу для громадськості, своєчасного інформування громадськості про дати і порядок денний всіх засідань, доступу громадськості до всіх протоколів та інших документів і публічної підзвітності.



В Україні класифікувати утворені консультативно-дорадчі структури при органах влади, органах місцевого самоврядування можна за такими напрямками:

а) за строком діяльності (тимчасові (наприклад для розроблення певного рішення), постійні (мають довготривале завдання, хоча періодично змінюють склад));

б) за напрямом урахування мети їх діяльності та функцій:

- представницькі (представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості, налагоджують обмін думками між представниками таких груп та органами державної влади або органами місцевого самоврядування);

- експертні (надають експертну, консультаційну та інформаційну допомогу органам державної влади або органам місцевого самоврядування);

- залучені до виконання владних повноважень (виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їх безпосереднього залучення до формування і реалізації політики);

- апеляційні (забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, що виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами);

- органи громадського контролю (виконують функції незалежного контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади або органів місцевого самоврядування).



Одним із найважливіших завдань дорадчих органів є вплив на законотворчу діяльність органів публічної влади, який може набувати таких форм:

- *касаційні* законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого політичного рішення і є реакцією на урядову політику;

- *превентивні* законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення політичних рішень на етапі їх розробки;

- *альтернативні* законодавчі ініціативи, які можуть запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них;

- *інноваційні* законодавчі ініціативи, метою яких є участь громадян у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу.

Таким чином, консультативно-дорадчі органи є не тільки механізмом зворотного зв'язку з громадськістю, а й майданчиком для кваліфікованого діалогу з питань публічної політики.

У цілому вищерозглянуті механізми участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики повинні ґрунтуватися на принципах довіри, прозорості, публічності, узгодження інтересів, участі, взаємної підтримки сторін, відповідальності та добровільності, незалежності, етичності, громадської активності, партнерства, запобігання корупції, раціонального і збалансованого розвитку, а також комплексності.



Показово, що в розробленому Європейською Комісією довідникові щодо набору інструментів, які мають застосовуватися для досягнення якості публічного управління, вказується також на необхідність дотримання не лише відповідних принципів, а й цінностей. Хоча «принципи» і «цінності» часто використовуються адміністраціями як взаємозамінні, проте для цілей інструментарію якісного управління вони різняться з точки зору довговічності:

– принципи повинні бути фундаментальними і витриманими. Наприклад, чесність є не лише цінністю, а й одним із базових принципів, який повинен застосовуватися до всіх публічних посадових осіб, незалежно від часу і місця. У деяких випадках принципи відображені в законах або нормативних актів, як права чи обов'язки. Зокрема, право на належне врядування закріплено в Хартії основних прав ЄС;

– цінності також можуть бути постійними, але можуть виникати і розвиватися з плином часу у міру зміни умов. У той час як цінності можуть виявитися поза часом, нові цінності виникають як продукт обставин. Наприклад, прозорість процесів і продуктивності є цінністю, прийнятою більшістю адміністрацій відносно недавно у відповідь на поєднання технологічних можливостей (комунікаційні технології, останнім часом інтернет) і соціальні вимоги (соціальні медіа). Відкритість зумовлюється, тим, що громадяни та установи можуть перейти від пасивної участі (отримання публічної інформації) до активної взаємодії з органами управління (доступ до даних, а в деяких випадках гібридних державно-приватних послуг) за допомогою ІКТ.



При цьому принципи довіри, відкритості та прозорості є системоутворюючими.

Довіра як очікування суб'єкта довіри від її об'єкта передбачуваної, добросовісної та орієнтованої на потреби оточуючих поведінки, що базується на загальноприйнятих нормах, – виконує такі суспільні функції:

- упорядкування. Довіра фіксує певне ставлення людини до навколишнього світу, його орієнтацію в цьому світі в координатах добра і зла, істини і неправди, справедливого і несправедливого тощо. Воно в ціннісних категоріях виражає граничні орієнтації знань, інтересів, переваг різних співтовариств, груп і осіб;
- редукції (спрощення). Довіра виступає як механізм спрощення, витягання загального значення з безлічі різномірних, неоднозначних явищ;
- організації. Довіра закріплює в суспільній свідомості і культурі певні установки і оцінки, мету, заборони та ін., виражені у формі нормативних уявлень;
- оптимізації відносин і діяльності. За відсутності довіри знижується потенціал соціальних систем, стає неможливою взаємодія акторів;

• репродукції як взаємопроникнення і взаємний вплив економіки, моральності і політики.

Під відкритістю та прозорістю ми розуміємо таку якість політичної влади, яка забезпечує наявність у системі політичних відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних, політичних сил. Відкрита влада стає підзвітною суспільству і прозорою в організації діяльності свого бюрократичного апарату.

Важливим критерієм відкритості влади при цьому є публічна політика, що визначається такими параметрами:

- доступністю та відсутністю перешкод в отриманні громадянами інформації у зрозумілій формі щодо діяльності органів політичної влади;
- можливістю реального впливу громадськості на прийняття владних рішень;
- націленістю влади на розв'язання суспільних проблем, задоволення потреб і запитів громадян;
- залученням громадських організацій до реалізації державної політики, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, рішень органів влади, а також оцінки результатів їх виконання.

Сама ж публічність влади розкривається, по-перше, через режим відкритості функціонування влади та прозорості прийняття політичних і управлінських рішень, по-друге, через участь громадськості у формуванні політичного порядку денного і прийнятті рішень.

Разом з тим слід констатувати, що на сьогодні залишається багато невирішених питань щодо забезпечення прозорості і публічності вироблення політики органами публічного управління. Це пов'язано як із недосконалістю деяких положень чинного законодавства щодо проведення консультацій з громадськістю, так і поширеною практикою приховування або невчасного оприлюднення публічної інформації, а також використанням громадських рад в інтересах окремих політичних сил або посадових осіб.

Крім того, слід відзначити суттєвий спротив органів публічної влади щодо розширення прав громадськості на участь в управлінні державними справами. Як наслідок, це створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, створення та діяльності різних організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами публічної влади.



### 2.3. Лобістська діяльність у представницьких органах влади



Лобізм (від англ. lobby – кулуари, коридор) – це специфічний інститут політичної системи, що базується на механізмі впливу організацій – профспілок, корпорацій, підприємницьких союзів, а також приватних осіб (так званих «груп тиску») на процес прийняття вигідних для замовників рішень парламентом або органами виконавчої влади. Насамперед лобізм має відношення до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, сприяння реалізації тих або інших проєктів тощо.

Як правило, розрізняють «тіньовий» та цивілізований лобізм. Цивілізований лобізм вигідно відрізняється від «тіньового» тим, що просуває не просто інтереси окремих підприємств чи інших суб'єктів, а й коригує загальні «правила гри» для цілих сфер та галузей економічної діяльності. Тому він захищає загальнонаціональні інтереси і має більше значення для економіки країни, ніж «тіньовий» лобізм.



Вважається, що традиція лобіювання як специфічного політичного явища бере початок з часів президентства У. Гранта (1869–1877 рр.). Цей президент США зі своєю «командою» (міністри, частина сенаторів) мав звичай після робочого дня у вестибюлі одного з готелів зустрічатися з різними людьми, вислуховувати їхні прохання й давати обіцянки їх виконати (як правило, за певну фінансову винагороду). Згодом лобіювання було органічно вписано в правове поле, тобто перетворилося на явище, що регламентується законодавчими актами.

У 1946 р. у США вступив у дію спеціальний «Закон про регулювання лобізму», автори якого апелювали до прийнятої в 1789 р. першої поправки до Конституції США, що гарантувала, зокрема, право громадян звертатися в офіційні органи зі скаргами. Відповідно до цього закону лобісти повинні обов'язково реєструватися в секретаря Сенату й у клерка Палати представників, повідомивши при цьому галузь своїх інтересів і низку інших даних фінансово-органі-

заційного характеру. У 1995 р. був прийнятий ще один закон – «Про розкриття лобістської діяльності». У цілому роботу американських лобістів прийнято вважати однією із найпрозоріших у світі.

На сьогодні у США діє понад 15 тис. лобістських організацій. Серед них – Торговельна палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелтерів. Найбільшими ж американськими лобістськими фірмами вважаються Cassidy & Associates, Patton Boggs і Akin Gump Strauss Hauer & Feld.

Професійними лобістами вважаються ті, хто витрачає на цю діяльність не менш 20 % свого робочого часу. Показово, що рамки дії лобістських організацій обмежені Конгресом США, тобто лобіювання в структурах адміністрації президента, виконавчої влади (більше уразливе з погляду корупційних дій) заборонене.



У більшості інших західних країн спеціальних законів про лобізм немає, однак певні норми, що регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку законів. Наприклад, у Німеччині вони фігурують у прийнятому у 1972 р. «Кодексі поведіння члена Бундестагу» і «Положенні про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі». Депутат німецького парламенту має право відстоювати на засіданні комітетів Бундестагу інтереси представників бізнесу за певну винагороду, однак тільки в тому випадку, коли йдеться про цілу галузь, а не інтереси конкретної компанії.

Що стосується Європейського Союзу в цілому, то на сьогодні у Брюсселі налічується понад 15 тис. лобістів. Близько 3 тис. різноманітних груп інтересів мають постійні офіси в Брюсселі. Зокрема, це торговельні федерації, консультанти, недержавні організації, національні асоціації, міжнародні організації, аналітичні центри.

Цивілізований лобізм далеко не ідеальний, і корупційні скандали трапляються досить часто. Приміром, у США за останні роки в одержанні хабарів, шахрайстві, змові з великими підприємницькими структурами були обвинувачено більше 20 сенаторів і приблизно стільки ж міністрів.



У цілому можна виділити три типи лобізму, характерні для західних країн:

1. Прямий лобізм, коли ведеться цілеспрямована робота із представниками інститутів влади.

2. Непрямий лобізм (організація різноманітних акцій у вигляді широкомасштабних кампаній у ЗМІ, збору підписів, розсилання листів, різних дій на підтримку або проти конкретних рішень).

3. Внутрішній лобізм (використання для просування інтересів або безпосередніх представників органів влади, або тих, хто має до них вільний доступ).

Як правило, для досягнення поставлених завдань лобістські організації намагаються використовувати комбінацію із трьох типів лобіювання для одержання гарантованого позитивного результату.



До легальних форм лобістської діяльності відносять:

- виступи на слуханнях у комітетах та комісіях парламенту;
- проведення пропагандистських кампаній у ЗМІ;
- розробка та представлення проектів законів та інших нормативних актів;
- організація демонстрацій, пікетів тощо.

У свою чергу, нелегальні форми лобіювання передбачають шантаж, поширення компромату, хабарництво (як разовий акт або систематичний підкуп) тощо.



У світовій практиці існують конкретні лобістські ресурси, які використовуються для успішного вирішення завдання. Найважливішими серед них є адміністративно-управлінський, фінансовий та інформаційний.

Адміністративно-управлінський ресурс – наявність зв'язків у владних структурах, що дають змогу донести до державних органів свою точку зору і просувати потрібні рішення.

Фінансовий ресурс – кошти, які компанії, громадські організації і будь-які зацікавлені групи можуть виділити на проведення й реалізацію потрібних рішень. Це ресурси, що необхідні на якісну експертизу, аналіз, пошук, опрацювання рішень, могутній PR, а також подальші інвестиції власне в проєкт.

Під інформаційним ресурсом розуміється можливість отримання необхідної для прийняття рішень оперативної і достовірної інформації, володіння технологіями поширення відомостей з метою підтримки власних позицій. Практика лобіювання показує, що для досягнення потрібних владних рішень часто доводиться підключати всі згадані ресурси, і виграє та група, у якій вони повніше залучені. Інформаційний ресурс реалізовується, як правило, під час збирання, аналізу інформації, в агітаційних і пропагандистських кампаніях, у тому числі в PR-кампаніях, адміністративний – в апаратних постановках і інших нормативних актах, у рішеннях законодавчої гілки влади.



Після відновлення Незалежності в Україні неодноразово робилися спроби закріпити лобіювання на законодавчому рівні, однак у результаті всі вони були невдалими. Частково це було пов'язано з тим, що в розробці відповідних законопроектів брали участь винятково політичні діячі, які одночасно представляли інтереси тієї чи іншої групи інтересів (передусім великого капіталу), тоді як говорити про всебічне обґрунтування різних аспектів лобіювання без відповідного експертного супроводу навряд чи можливо.

Отже, поки що офіційно в Україні лобізм як інститут відсутній. Однак неофіційно він уже давно став невід'ємною частиною українського політичного простору. Формування тіньової системи лобіювання в Україні почалося ще на рубежі 1990-х рр. на тлі поступового розпаду єдиної радянської економічної та політичної системи, порушення виробничого циклу тощо. Остаточне ж формування тіньового (поширений термін – «коридорного»), або «олігархічного», лобізму в Україні збіглося із завершенням становлення вітчизняних фінансово-політичних груп, тобто приблизно в другій половині 1990-х рр.



Специфікою української практики лобіювання є перевага методів лобіювання через Кабінет Міністрів, а вже потім – через Верховну Раду України. Це пов'язано з такими причинами:

- головною метою лобіювання на початковому етапі становлення фінансово-політичних груп, як правило, виступали питання, пов'язані з приватизацією. Специфікою приватизації є те, що зняття її проведення зосереджені насамперед у руках виконавчої влади;

- процес проходження законопроектів через парламент досить складний з огляду на необхідність різних погоджень, реєстрацій тощо. Крім того, законопроект має пройти як мінімум два читання, а
  - часовий чинник часто є визначальним;
  - у разі парламентського лобіювання замовникові доводиться мати справу з більшою кількістю депутатів або навіть із цілими фракціями;
  - постанова Кабінету Міністрів України іноді є ефективнішим інструментом, ніж закон, тому що набуває чинності з моменту опублікування або навіть підписання;
  - лобіювання інтересів через уряд набагато менш публічне, ніж лобіювання через парламент.



Що стосується парламентського лобізму, то фінансово-політичні групи раніше активно делегували своїх представників у Верховну Раду України (або за списком партій, або по мажоритарних округах, що іноді було навіть простіше) для відстоювання власних інтересів. У Верховній Раді України сформувалися так звані «групи-шукачі ренти», інтереси яких були сконцентровані на перерозподілі суспільних ресурсів (насамперед матеріальних), а мета – одержання приватно-групових прибутків без участі у відтворенні та відновленні ресурсів.

Основними провідниками інтересів фінансово-політичних груп виступали, по-перше, фракції, по-друге, парламентські комітети (особливо бюджетний комітет, комітети з питань фінансів і банківської діяльності й економічної політики). Найбільш потужні депутатські групи, здатні пролобіювати прийняття необхідних рішень, були утворені в банківській сфері, нафтовій та газовій промисловості, аграрному, а також військово-промисловому секторі.



У цілому специфіка парламентського лобізму полягає в тому, що його спрямованість – це прийняття законів, за допомогою яких виробляються загальні «правила гри».

Отже, маємо справу з певного роду парадоксом. «Олігархічна система» лобізму, що склалася в Україні, повною мірою не відповідає

самому визначенню поняття «лобізм». Це пов'язано з тим, що, по-перше, «групи тиску» часто не мають потреби лобіювати свої інтереси, тому що вони часто самі перебувають при владі та займаються розподілом ресурсів, в одержанні яких вони зацікавлені. По-друге, політичні партії в Україні є не об'єктом для професійних лобістів (як це прийнято, наприклад, у США), а безпосереднім суб'єктом лобіювання, однією зі складових «групи тиску». Парламентські ж представники партії – народні депутати – виступають як прямі лобісти. Виходячи з цього довгий час ішлося не про лобіювання як таке, а про елементарне використання службового становища в особистих цілях. Однак зазначимо, що наразі ситуація суттєво змінюється, і Україні рухається у бік інституціоналізації лобістської діяльності, що пов'язано як з процесами демократизації, так й інтеграції України до ЄС.

Водночас зазначимо, що в останні десятиліття у взаємовідносинах між державою, інститутами громадянського суспільства та бізнесом відбулися суттєві зміни, що пов'язано з кількома основними причинами. По-перше, враховуючи швидкість соціально-економічних, політичних та культурних змін, держава не завжди встигає вчасно реагувати на новітні виклики як глобального, так і національного характеру, ефективно виконувати свої зобов'язання, передусім соціальні. Разом з тим приватний сектор також виявився неготовим до трансформацій глобальної економіки, пов'язаних із наростанням політичних та соціальних проблем. По-друге, стрімко зростає рівень політичної та громадянської культури, формуються абсолютно нові форми суспільної взаємодії, в основі яких перебувають принципи загальної взаємозалежності. Нарешті, по-третє, спостерігається формування нових груп інтересів (у тому числі через ускладнення структури суспільства), які поряд із державою та політичними партіями стають активними суб'єктами політичних процесів.



Вищезазначені процеси зумовили появу абсолютно нових форм суспільної взаємодії, результатом яких є публічна політика (public policy). У цьому контексті новим інструментом функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики стає Government Relations (зв'язки з урядовими структурами, зв'язки з державою), що дають змогу посилити кваліфіковану громадську участь у процесі прийняття політико-управлінських рішень на різних рівнях.

У країнах ЄС та США механізми та технології Government Relations (GR) бізнес почав застосовувати починаючи з 70-х рр. XX ст. Ці функції були покладені на GR-департаменти, які, наприклад, від початку були створені у структурі великих корпорацій для боротьби з новим соціальним законодавством (зокрема у США). Від початку свого існування їх головним завданням був захист автономії корпорації, проте пізніше вони почали відповідати за взаємовідносини з органами державної влади, причому не лише на федеральному, а й на місцевому рівнях.

При цьому поступово великий бізнес почав виділяти кошти на формування й реалізацію соціальних програм, спрямованих на підтримку освіти, охорони здоров'я, мистецтва. На сьогодні підтримка середньої та вищої школи в розвинутих країнах вважається невід'ємним елементом соціальної відповідальності корпорацій, оскільки це є своєрідними інвестиціями в майбутній кадровий склад корпорацій і формування сприятливого до бізнес-структури середовища, що є запорукою збереження майбутнього корпорації. Тому практично кожна школа, коледж, університет, лікарня, громадська організація мають спеціальні департаменти для взаємодії з урядом і бізнесом, оскільки ґрунтовна підготовка інвестиційних проєктів, моніторинг умов діяльності, визначення оптимальних параметрів політико-державного середовища, підтримка ефективних відносин з органами державної влади – запорука їх стабільного розвитку.



Сьогодні Government Relations розглядається як діяльність, комунікація, технологія, менеджмент, однак украй рідко – як політичний інститут або принцип взаємовідносин влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.



Ми будемо розглядати Government Relations як специфічний вид діяльності груп інтересів (неурядових організацій, структур бізнесу), спрямований на побудову ефективних та довгострокових взаємовідносин з органами державної влади всіх рівнів з метою отримання не лише взаємовигідного, а й суспільно корисного результату. При цьому основними суб'єктами практики Government Relations є організації бізнесу (окремі фінансово-промислові групи, транснаціональні корпорації, асоціації бізнесу, які іноді

об'єднуються у так звані GR-коаліції – інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу) та інститути громадянського суспільства (неурядові організації, різноманітні асоціації, фонди тощо).



Соціальний зміст GR полягає в тому, що він, доповнюючи традиційні для репрезентативної демократії системи територіального та партійного представництва, сприяє залученню до процесів вироблення та прийняття політико-управлінських рішень різних груп інтересів.

На сьогодні співробітники департаменту (GR-фахівці) представляють інтереси компанії в політичному середовищі, відслідковують можливі загрози для компанії з боку профільних політичних стейкхолдерів, реалізують комплекс спеціальних заходів, щоб запобігти реалізації цих загроз, а також аналізують потенційні можливості для збільшення капіталізації (прибутковості) компанії через її участь у політичних процесах.

Основними суб'єктами практики GR в ЄС та США є організації бізнесу (окремі фінансово-промислові групи, транснаціональні корпорації, асоціації бізнесу, які іноді об'єднуються в так звані GR-коаліції – інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу, мета яких – відстоювання інтересів своїх членів під час діалогу з органами державної влади) та інститути громадянського суспільства (неурядові організації, різноманітні асоціації, фонди тощо).



В Україні проблема інституціоналізації взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства в Україні останнім часом набуває все більшої актуальності, що пов'язано з комплексом причин як внутрішньополітичного, так і зовнішньополітичного характеру. Зокрема, всередині країни слід відзначити процеси модернізації політичної системи, реформу децентралізації, активний розвиток низки відносно нових формальних інститутів, пов'язаних із міжсекторальною взаємодією (передусім у сфері публічно-приватного партнерства та соціальної відповідальності бізнесу), а також трансформацію державного управління в публічне



з характерними для останнього властивостями широкого залучення громадськості, сервісного призначення й транспарентності.

Основним зовнішньополітичним фактором, безумовно, є практична реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що сприяє формуванню в Україні такого інституційного середовища, в основі якого закладені принципи та цінності ЄС, у тому числі співробітництва та партнерства.

#### 2.4. Люстраційні процедури в системі публічного управління

У вересні 2014 р. в Україні прийнято Закон України «Про очищення влади», яким встановлено адміністративно-правові основи регулювання спеціального інституту очищення влади – люстрації. Запровадження люстрації викликало значний резонанс у суспільстві, наукових та фахових колах. Тому сьогодні, безсумнівно, надзвичайно актуальним питанням є дослідження праворозуміння цього поняття, його природи та сутності.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» надано таке нормативно-правове визначення *люстрації*: «очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування».

Із вищенаведеного виходить, що законодавчий підхід до праворозуміння цього поняття визначає його в широкому розумінні. Тому «люстрація» в законодавстві України має змішану правову природу і як спеціальний інститут адміністративного права, і як загальний вид юридичної відповідальності, що впливає із системи адміністративного та кримінального законодавства.

Слід також звернути увагу на те, що 17 жовтня 2019 р. Європейський суд з прав людини у справі «Полях та інші проти України» (заяви № 58812/15, 53217/16, 59099/16, 23231/18 та 47749/18) визнав, що звільнення державних службовців на підставі Закону України «Про очищення влади» призвело до порушення їхніх прав.

Суд вирішив, що цей Закон застосовується до дуже широкого кола осіб і притяг до звільнення заявників лише на тій підставі, що вони обіймали посади на державній службі протягом більш ніж року за часів президентства В. Януковича, або на підставі зайняття посад у Комуністичній партії до 1991 р.

Отже, цей Закон не зважав на особисту роль, яку відігравали заявники, а також на те, чи були вони особисто пов'язані з будь-якою недемократичною діяльністю, що мала місце в період правління колишнього президента Януковича.

У цьому сенсі український Закон про очищення влади відрізняється від процедур люстрації, які були запроваджені в інших державах Центральної та Східної Європи і які були більш цільовими і вузькоспрямованими.

Європейський суд з прав людини постановив, що Україна має сплатити кожному заявникові 5000 євро на відшкодування моральної шкоди. Суд також присудив 1500 євро першому заявникові та по 300 євро другому і п'ятому заявникам на кожного на відшкодування судових витрат.



Повертаючись до антикорупційного напрямку люстрації на основі остаточного висновку Венеційської комісії від 19 червня 2015 р. № 788/2014, необхідно зазначити, що Комісія скептично оцінювала поєднання антикорупційних заходів і суто люстраційних заходів в одному Законі з огляду на те, що останні підлягають оцінці крізь призму різних міжнародних стандартів. Необхідно підкреслити, що автоматична дискваліфікація від доступу до публічних посад за період у 10 років усіх осіб, перевірка яких виявила деякі порушення незалежно від характеру і ступеня цих порушень, – це радикальний захід, що викликає в Комісії запитання, чи може це відповідати принципу пропорційності – одному з принципів процесу очищення влади.

Зокрема, зазначається, що відповідні санкції є вищими, ніж санкції, які встановлені в Кримінальному кодексі України, на момент вчинення відповідних корупційних злочинів, у чому може полягати непропорційність антикорупційних заходів щодо загального законодавства. Як захід юридичної відповідальності відповідна санкція

згідно з конституційними приписами та міжнародними стандартами не може застосовуватися до діянь, що були вчинені до вступу в дію аналізованого Закону. Отже, напрям боротьби з корупцією та його правове регулювання в подальшому мають бути «виокремлені» із положень Закону України «Про очищення влади» та перенесені в загальне антикорупційне законодавство, у тому числі й кримінально-правове.



Звернемо увагу також на те, що метою люстрації є не покарання тих осіб, які резюмуються винними, а захист демократії, яка нещодавно виникла. Проте сам зміст Закону вказує на те, що відповідну мету люстраційних заходів досягнути буде досить складно. Люстрація в Україні проводилася з метою повернення довіри суспільства до об'єктів люстрації (Президент України, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадові особи якого підлягають люстрації у порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади»). Утім, мета люстрації – повернення довіри до влади – поки що не досягнута.



Парламентською Асамблеєю Ради Європи в Резолюції 1096 (1996) «Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадку колишніх комуністичних тоталітарних режимів» від 27 червня 1996 р. (далі – Резолюція ПАРС 1096 (1996) підкреслюється, що загалом ці (люстраційні) заходи можуть бути сумісні з демократичною державою, заснованою на верховенстві права, якщо вони відповідають кільком критеріям. По-перше, у кожному окремому випадку має бути доведена вина, яка є скоріш індивідуальною, а не колективною – і це підкреслює необхідність індивідуального, а не колективного застосування законів про люстрацію. По-друге, має бути гарантовано право на захист, презумпцію невинуватості, а також право на оскарження до суду. Помста ніколи не може бути метою таких заходів; також не допускаються політичні чи соціальні зловживання процесом люстрації. Мета люстрації – не покарання ймовірно винних (це є завданням прокурорів та кримінального законодавства), а захист молоді демократії» (п. 12, 13 названої Резолюції).



Крім того, як зазначає ПАРС, метою люстрації має бути усунення загроз порушення основних прав людини та демократичного процесу, а не переслідування політичних опонентів чи покарання осіб, які, як убачається, є винними у вчиненні протиправних діянь, оскільки це є питанням кримінального переслідування, а не люстраційного процесу.



А тому, оскільки питання узурпації влади та авторитарності режиму не було належним чином встановлено в кримінально-правовому порядку, *українська люстрація* може розглядатися як встановлення презумпції колективної вини людей, які працювали на державній службі й у правоохоронних органах та виконували свої функціональні обов'язки. Необхідно докласти значних зусиль для оптимізації цього Закону, щоб люстрація в Україні не стала інструментом зведення політичних рахунків і політичних переслідувань.

Тим часом процедура, за якої відбувалось ухвалення Верховною Радою відповідного законодавства, мала низку грубих порушень, на що також звернули увагу міжнародні інституції, зокрема Венеційська комісія.

Венеційська комісія у своєму Проміжному висновку зазначила, що ухвалення Закону України «Про очищення влади» проходило у своєрідних умовах: перше і друге читання відбулося з місячним інтервалом, із більш ніж 400 поданими поправками, текст законопроекту та пропоновані до нього поправки не були оперативно надані депутатам протягом останнього голосування, а саме голосування проходило під тиском протестуючих, які блокували будівлю Верховної Ради України.

Власне текст цього Закону було оприлюднено тільки після того, як Закон був підписаний спікером за кілька днів після його ухвалення. Венеційська комісія підкреслила, що такі процесуальні порушення не відповідають принципам верховенства права, негативно впливають на його легітимність, що особливо проблематично для закону, спрямованого на відновлення довіри до органів державної влади та забезпечення відкритого та прозорого здійснення влади. Тому Венеційська комісія закликала український парламент не допускати подібних порушень у майбутньому.



Найбільш очевидними процедурними порушеннями (не беручи до уваги політичні аспекти тиску на парламент) були:

- голосування за законопроект, остаточний текст якого був невідомий депутатам;
- сумнівність належного розгляду всіх правок профільним Комітетом;
- голосування за законопроект «не з першої спроби», шляхом повернення до розгляду (яке хоча і було типовим для тогочасного складу парламенту, але не відповідало Регламентові).

Зокрема, 16 вересня 2014 р., коли Верховна Рада України вдруге за день не підтримала ухвалення законопроекту в другому читанні та в цілому, депутати також не проголосували за повернення до розгляду проекту Закону «Про очищення влади» (№ 4359а) о 17:46. Ідеться про те, що рішення про повернення було відхилене, але при цьому означене питання (щодо повернення до голосування) вже о 17:56 було винесено на голосування знову і підтримане.

Тому фахівці в галузі права та науковці повинні наголошувати на необхідності його зміни новим Законом України «Про очищення влади».

Не потрібно займатися популізмом, а розпочати нарешті реальне розслідування злочинів, учинених державними службовцями у відповідні періоди та притягнути кожну винну особу до відповідальності згідно із чинним законодавством. Наведений Закон слугує лише прикриттям для небажання або неспроможності здійснити реальне публічне притягнення винних осіб до відповідальності й дає можливість уникнути покарання.



З огляду на те, що люстрація є більшою мірою адміністративно-правовим інститутом, необхідно приділити увагу адміністративно-правовому регулюванню цього процесу в Україні з урахуванням попередньо висловлених зауважень до цього законодавства.

Спеціальними нормативно-правовими актами, які регулюють інститут люстрації в Україні, є:

- Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII;
- Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08 квітня 2014 р. № 1188-VII.

До системи законодавства про люстрацію належать також такі підзаконні нормативно-правові акти:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 563 «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 1025-р «Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади»;
- Наказ Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2014 р. № 1704/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»;
- Наказ Міністерства фінансів України від 3 листопада 2014 р. № 1100 «Про затвердження Порядку проведення перевірки достовірності відомостей, передбачених пунктом 2 частини п'ятої статті 5 Закону України «Про очищення влади», та форми висновку про результати такої перевірки;
- Наказ Міністерства юстиції «Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України» від 4 листопада 2014 р. № 1844/5;
- інші відомчі акти прийняті на виконання Закону України «Про очищення влади».

Положення законодавства про люстрацію повинні відповідати Конституції України та Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод» від 4 листопада 1950 р., які встановлюють загальні положення щодо правопорядку в державі, а також урегульовують питання юридичної відповідальності (ст. 8, 9 Конституції України).



Якщо розглядати люстрацію у широкому розумінні цього слова, включаючи обмеження щодо зайняття посад в органах публічної адміністрації, до загального законодавчого регулювання очищення влади в Україні необхідно віднести також:

– Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII;

– Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII;

– Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X;

– Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III.

Саме останні два законодавчі акти встановлюють санкції за вчинені правопорушення, які можуть бути підставою для застосування судом заходів відповідальності, у тому числі заборони обіймати посади в органах державної влади.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю вживали заходів (та/або сприяли їх ужиттю), спрямовані на узурпацію влади, підриг основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і базується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист. Однак правове регулювання люстрації в Україні назвати таким, що відповідає заявленій меті Закону, а тим більше її принципам, складно.



Положення щодо адміністративних заборон на зайняття посад в органах публічної адміністрації встановлені у ст. 3 Закону України «Про очищення влади». Підстави для застосування таких заборон можна поділити на два види:

- виключно посада, яку обіймала особа у вказані в законодавстві періоди;
- посада та конкретні дії, бездіяльність або рішення, які були вчинені, допущені чи прийняті відповідними особами.

Сама ідея прийняття окремого Закону України «Про очищення влади» є прийнятною, однак такий Закон не може встановлювати ретроспективної відповідальності осіб, за винятком політичної, яка полягатиме в оприлюдненні закритої інформації про дії посадових осіб, які

підпадають під дію цього Закону. Спрямування вищезазначеного Закону повинно стосуватися поліпшення адміністративних процедур виявлення протиправних дій з метою сприяння притягненню до індивідуальної відповідальності винних осіб.

Закон України «Про очищення влади» у нинішньому вигляді є не лише таким, що суперечить Конституції України та Конвенції про захист прав і основоположних свобод, а й таким, що є шкідливим для процесу очищення влади. Незважаючи на всі гучні політичні заяви, цей Закон дасть змогу уникнути юридичної відповідальності особам, які вчинили протиправні дії, більше того, дасть можливість таким особам отримати відповідні компенсації за рахунок платників податків.

Війна, окупація частини українських територій, криміналізація колабораційної діяльності та факти співпраці українських чиновників з окупаційною владою викликали нову хвилю дискусій про необхідність проведення в Україні люстрації.

Особливе обурення населення викликають факти співпраці з ворогом та підтримка дій країни-агресора з боку представників української влади. Сьогодні очищення влади від службовців з антидержавницькими поглядами та потенційних зрадників – це питання майбутнього нашої держави.

Україна має власний досвід люстрації, і його важливо вивчити. Рефлексії про події, які відбулися, висновки та аналіз помилок вчать нас покращувати попередні результати і не повторювати прикрих помилок у майбутньому.

## 2.5. Консенсус – сучасний тип взаємодії у представницькій владі

Високий рівень згоди у суспільстві сприяє забезпеченню стабільності політичної системи в державі.



У Законі України «Про стандартизацію» зазначено, що *консенсус* – це загальна згода, що характеризується «відсутністю серйозних заперечень з суттєвих питань у більшості заінтересованих сторін та досягається в результаті процедури, спрямованої на врахування думки всіх сторін і зближення розбіжних поглядів. Консенсус не обов'язково є одностайним (п. 6 ч. 1 ст. 1).





Згода – це консенсус, який сприяє не лише прийняттю консолідованих узгоджених рішень, а й визнає соціальне партнерство суспільною цінністю; а консолідована демократія – це ефективна модель розвитку держави, яка кардинально відрізняється від вестмінстерської. У моделі консенсусної демократії злагоджено працюють лідери всіх сегментів багатокладного суспільства, формується велика коаліція, яка дає змогу меншості мати право вето, а місця в уряді розподіляти пропорційно до існуючих у суспільстві сегментів.

Така система є не просто сталою, а й міцною. На прикладі будь-якої системи (хімічної, фізичної, біологічної, механічної тощо) доведено, що сталою є лише та з них, у якої сформовані довготривалі зв'язки всередині (наприклад, ковалентні – для хімічної системи; ядерні чи магнітні – для фізичної системи тощо), а міцною – якщо вони мають особливі характеристики (наприклад, формуються на демократичних чи авторитарних засадах тощо).



Наприклад, алмаз і графіт, які складаються лише з вуглецю, за шкалою Мооса, віднесені до речовин із різним ступенем міцності, зокрема, еталоном твердості є алмаз, а еталоном м'якості – графіт. Секрет такого явища полягає у будові кристалічної решітки: в алмазі – однакові відстані і сила взаємодії між атомами; у графіті – різні. Тобто там, де відстань і сила взаємодії між елементами системи однакова (стабільна), там вищий показник її міцності.

У соціальних системах все набагато складніше, але такі два чинники, як відстань між владою і суспільством та «сила» їх зв'язку (комунікація) мають особливе значення, особливо в умовах змін, обумовлених конфліктами, кризами, війнами.

Виходячи з цих міркувань міжнародний Фонд миру започаткував з 2005 р. «рейтинг недієздатності держав», яким встановлює рівні їхньої стабільності, міцності, дієздатності. За цим рейтингом, найбільш стабільними державами визначено Фінляндію, Норвегію, Ісландію, Нову Зеландію та Данію. Вони відрізняються від інших держав тим, що практично подолали всі негативні явища.



Україна за цим показником погіршила ситуацію: у 2014 році посідала 113 місце серед 177 країн світу; у 2021 році – 91 місце. Цьому сприяла, у тому числі і війна з рф, яка додала до наявних негативних показників ще й нові, такі як: внутрішньо переміщені особи, реваншистські настрої, зовнішнє воєнне втручання рф у мирне життя України. І тепер ми, на жаль, маємо всі негативні показники з «рейтингу недієздатності держав», які потребують подолання й усунення.

Це – проблема і виклик одночасно як для всього українського суспільства, так і конкретного громадянина України. Також це поштовх для усвідомлення необхідності збереження і захисту незалежності України як національної ідеї, яка стає об'єднавчою в суспільстві.

Суспільство об'єднується навколо цієї національної ідеї, аби подолати зовнішнього ворога (російської федерації), а разом із тим і внутрішнього ворога – «роздрібненість у силових структурах й еліті» як одного з показників недієздатності держави.

На жаль, цей показник в Україні постійно змінюється. Однак під час повномасштабного вторгнення рф в Україну 24 лютого 2022 р. спостерігалась велика кількість прийнятих консолідованих політико-управлінських рішень в органах публічної влади. Наприклад, у Верховній Раді України за чотири місяці від початку повномасштабної війни рф проти України було ухвалено майже дві сотні законів і постанов. Більшість із них проголосована конституційною більшістю (57 %).



Це – позитивна тенденція, якою підтверджується сучасне досягнення українського суспільства, в якому парламентарі приходять до згоди і тим самим демонструють «консенсусну поведінку» і «консенсусний спосіб мислення», які ми визнаємо базовими у «консенсусній культурі» (див. рис. 2.1).

Консенсусна культура має три рівні сформованості – на рівні мислення, поведінки, політики.

На кожному з них виникає *згода* як наслідок зближення розбіжних поглядів й урахування та задоволення думок усіх сторін домовленості, але умови у них – різні:

– на базовому рівні важливою умовою є сформованість ціннісних уявлень про можливість об'єднання різних поглядів;

- на процедурному – вироблення «правил гри» для всіх;
- на результативному – прийняття узгоджених політико-управлінських рішень.

Незалежність держави				
<i>ґрунтується на</i>				
гуманітарній політиці і консенсусній культурі				
<i>та характеризується:</i>				
рівнем консенсусу та його змістом		структурою консенсусу та його ознаками		інструментами формування і розвитку
рівні	зміст	структура	ознаки	
1-й	основний рівень – ціннісні уявлення про можливість об'єднання різних поглядів	консенсусне мислення	толерантність	родинне виховання, національна ідея
2-й	процедурний рівень – вироблення однакових «правил гри» для всіх	консенсусна поведінка	справедливість	законодавчі й нормативні акти
3-й	результативний рівень – прийняття узгоджених політико-управлінських рішень	консенсусна політика	добročесність	дискусія, діалог, дискурс, наука

Рис. 2.1. Консенсусна культура: рівні, структура, інструменти формування і розвитку



Це означає, що *консенсусна культура* лежить у площині вирішення трьох стратегій:

- соціального партнерства, що формується на засадах *толерантного* способу мислення (терпеливого до іншого світогляду, способу життя, поведінки і звичаїв;

- прийняття узгодженого колективного рішення, що формується на основі сформованої системи цінності, серед яких *справедливість* визнається найвищою чеснотою, що, за висловом Платона, «утримує мужність, поміркованість та мудрість в повній рівновазі й гармонії»;
- формування гуманітарної/консенсусної політики на основі *добročесності* як вимоги закону, яким передбачено, що всі дії громадян мають бути спрямовані на захист інтересів держави. На її основі формується модель консенсусної демократії, створюється велика коаліція, яка дозволяє меншості мати право вето, а місця в уряді розподіляти пропорційно до існуючих у суспільстві сегментів.

## 2.6. Традиції і цінності парламентаризму в умовах сучасних змін

Парламентаризм як особлива система політичної організації державної влади починається з утвердження інститутів держави і демократії. До інститутів держави науковці відносять політичні (парламент, парламентські фракції, політичні партії) і громадські об'єднання; до інститутів демократії – виборність, гласність, рівноправність перед законом, поділ влади.



Україні впродовж багатьох століть притаманною була наявність саме таких інститутів держави, які формувалися шляхом виборів і ставали реальним інструментом народо-владдя. Це:

- 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 переважаче право представницькій (законодавчій) гілці влади.

Історія засвідчує, що українським політичним лідерам не була властива функція захоплення всієї влади. Вони більше відігравали роль «воїнів», «захисників».

На прикладі вимог до політичних лідерів України, встановлених Конституцією Пилипа Орлика, продемонструємо цю тезу.

У ст.2 цієї Конституції 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».

Зазначаємо, що практично в усіх статтях Конституції Пилипа Орлика йдеться про вимоги суспільства до представника Генеральної Ради (див.: табл. 2.1).

Як бачимо з табл. 2.1, представник Генеральної Ради – це людина, яка має бути хороброю, розумною, не корумпованою, патріотичною тощо.

Таблиця 2.1

**Вимоги до представника Генеральної Ради**  
(витяг із Конституції Пилипа Орлика)

Статті Конституції та вимоги	преамбула	хоробра, розумна, розсудлива, відважна
	II	принципова, патріотична
	III	дотримується добросусідства
	VI	щира, відверта, віддана, шаноблива, поважна до людей
	VII	справедлива
	VIII	вільна
	IX	заслужена, маєтна, добросесна, бережлива, не заздрісна
	X	не експлуатує бідних
	XI	не корумпована

У сучасній Конституції України, 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);
- функції гаранта державного суверенітету – Президента України, його віку, місця проживання і володіння державною мовою (ст. 102, ст. 103);
- завдання Голови Верховної Ради України та голів комітетів (ст. 88–89);
- права громадян, які є вільні і рівні у своїй гідності і 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, ніж їхнім цінностям чи поведінці, як це мало місце в 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.

Починаючи з 2014 р. встановлена парламентсько-президентська форма правління, в якій парламент як представницький орган влади відіграє пріоритетну роль. Його рішення – закони – є обов'язковими для виконання всіма громадянами держави. Його представники – парламентарі – обираються згідно з Виборчим кодексом України і відповідають вимогам, установленим 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.

У період глобальних змін, які виникли наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст., пов'язані з екологічною кризою, пандемією COVID-19, повномасштабною війною з російської федерації, проти України поведінка парламентарів, їх цінності відіграють важливе значення. Від цього залежить своєчасність прийняття життєво важливих для держави і суспільства законів.

Усе ж вирішення цього питання лише за рахунок монобільшості, яка існує з 2019 р. в Українському парламенті (Верховній Раді України), не можливе. Адже не лише швидкість прийняття важливих законів для країни є запорукою успіху, а і їх якість.

До основних критеріїв якості роботи парламенту відносять репрезентативність, незалежність, парламентські процедури, відповідальність перед громадськістю, парламентські послуги, взаємовідносини парламенту і ЗМІ.

Реалізація кожного з цих критеріїв якості роботи парламенту потребує використання відповідних ресурсів (інтелектуальних, фінансових, матеріальних) і створення відповідних умов (правових, організаційних, соціально-психологічних) у державі.

Вважаємо, що високий рівень кожного із зазначених критеріїв якості роботи парламенту можливий за таких умов:

- створення електронного парламенту, адже критерій «репрезентативність» та критерій «парламентські послуги» передбачають активне застосування інформаційно-комп'ютерних технологій;
- забезпечення інституційної спроможності парламенту, оскільки критерій «незалежність» передбачає законодавчо затвердженого відокремлення політики від бізнесу;

• запровадження внутрішньої системи забезпечення якості діяльності парламенту, адже критерій «парламентські процедури» передбачає їх стандартизацію;

• дотримання парламентарями вимог щодо доброчесності, оскільки критерій «відповідальність перед громадськістю» передбачає контроль за виконанням парламентарями власних повноважень, а критерій «взаємовідносини парламенту і ЗМІ» передбачає їх прозорість (див. табл. 2.2).

Таблиця 2.2

### Критерії якості діяльності парламенту, умови та результати їх досягнення

<i>критерії якості:</i>	репрезентативність
	парламентські послуги
	незалежність
	парламентські процедури
	відповідальність перед громадськістю
	взаємовідносини парламенту і ЗМІ
<i>умови</i>	інформаційність
	інноваційність
	інституційність
	транспарентність
	доброчесність
	прозорість
<i>результати досягнення</i>	<i>розвиток електронного парламенту</i>
	<i>посилення інституційної спроможності парламенту</i>
	<i>створення внутрішньої системи забезпечення якості</i>
	<i>удосконалення системи підготовки і відбору парламентарів</i>
	<i>підвищення рівня політичної культури у суспільстві</i>

Як бачимо з табл. 2.2, досягнення якості діяльності парламенту можливе за реалізації умов, визначених нами як правові, організаційні, соціально-психологічні. Тобто:

- посилення інституційної спроможності парламенту можливе за умов покращення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (правова умова);
- розвитку електронного парламенту та створення внутрішньої системи забезпечення якості в парламенті (організаційні умови);



– удосконалення системи підготовки і відбору парламентарів, спрямованої на підвищення рівня політичної культури в суспільстві (соціально-психологічні умови).

Ці умови для більшості вітчизняних парламентарів є абсолютно новими і потребують нових знань та вмінь у галузі публічного управління, а також – іншої поведінки і системи цінностей.

До таких нових знань і вмінь у галузі публічного управління нами віднесено два типи інновацій технологічного і нетехнологічного (соціального) характеру.

До першої типологічної групи інновацій у публічному управлінні (технологічні інновації) ми віднесли:

– інформаційно-комунікаційні технології (е-врядування, е-парламент, діджиталізація), які забезпечують підвищення інформаційної прозорості діяльності парламенту та ефективності його комунікації із суспільством;

– технології із залученням послуг експертів (форсайт-технології, краудсорсинг, реінжинірінг), які забезпечують підвищення рівня інформаційно-експертного та 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, фандрайзинг), які забезпечують підвищення ступеня соціально-економічної обґрунтованості прийняття рішень, більш послідовне і повне їх узгодження із наявними ресурсами.

Розкриємо їх зміст за допомогою таблиць (див. табл. 2.3; 2.4).

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»:

Таблиця 2.3

## Технологічні інновації у публічному управлінні

інновації	зміст
електронний парламент	електронний документообіг, цифровий підпис, електронна взаємодія, електронна участь, інтерактивні служби
краудсорсинг	(від англ. crowdsourcing, від crowd – натовп і sourcing – використання ресурсів) – залучення до розв'язання проблем широкого кола осіб за типом субпідрядної роботи на добровільних началах із застосуванням інфокомунікативних технологій
реінжинірінг	перепроєктування існуючих процесів на основі інтенсивного використання у нових процесах електронних систем
форсайт-технології трендів	(від англ. foresight – погляд у майбутнє) – використання інтелектуальних технологій спільного проектування майбутнього

Таблиця 2.4

## Нетехнологічні (соціальні) інновації у публічному управлінні

інновації	зміст
1	2
аутсорсинг	(від англ. outsourcing – використання зовнішнього джерела та / або ресурсу) – передача організацією на основі відповідної угоди, певних видів чи функцій діяльності іншій організації, діючій у потрібній сфері
бенчмаркінг	(від англ. bench – рівень, marking – відмітити) – спосіб вивчення діяльності інших держав, найперше основних конкурентів, з метою використання їх позитивного досвіду у своїй роботі
стандартизація	важливим напрямом удосконалення роботи державних органів є не тільки розробка і дотримання адміністративних регламентів стандартів надання відповідних послуг, а й власне стандартів таких послуг (як системи вимог до юридичного і соціального результату діяльності щодо їх надання)
програмно-цільовий метод (програмування)	інноваційний метод державного управління та розвитку соціально-економічної сфери держави. Дає змогу приймати спеціальні програмні заходи, мобілізувати ресурсні можливості в інтересах розв'язання проблеми протягом встановленого терміну. Являє собою один із основних інструментів бюджетування

Закінчення табл. 2.4

1	2
проектування (управління проектами)	застосування знань, досвіду, методів і засобів до роботи проекту в цілях задоволення очікувань ключових учасників проекту та зацікавлених осіб
управління за результатами	англ. management by results) – управлінський цикл, у рамках якого визначаються цільові значення в галузі ефективності і результативності, і на їх основі здійснюється вимірювання та надається звіт про досягнуті результати, у результаті чого приймається рішення про фінансування та структуру, функціонування
управління за цілями	(англ. management by objectives) – процес узгодження цілей усередині організації чи публічного органу на всіх рівнях
фандрайзинг	(від англ. fund – грошові засоби, активи, фінансування; raise – примноження, збір) у системі державного управління – процес пошуку і залучення грошових засобів та інших ресурсів (людських, матеріальних) організацій і громадян на певні потреби, зокрема створення та виконання державної програми, проекту тощо

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 виявлення варіантів різних рішень;

5 % – застосовують технологічні інновації.

Навіть якщо ця вибірка є недостатньою за кількістю опитаних, усе ж вона засвідчує необхідність посилення підготовки фахівців до інноваційної діяльності, у тому числі й у сфері парламентської діяльності, що сприятиме підвищенню Глобального індексу інновацій, за яким Україна у 2021 р. серед 126 країн посідала 49-е місце.



Сучасні глобальні виклики, які стоять перед державою, можуть бути вирішені за умов переважаючої більшості парламентарів з інноваційним (творчим, критичним, підприємницьким) способом мислення.

Це сприятиме:

– зміні їхньої поведінки – з імпульсивної на відповідальну, що характеризується особистою зрілістю, спроможністю усвідомлено і вільно приймати власні рішення, здатністю до саморегуляції;

– відмові від командно-адміністративного стилю управління і переходу на лідерський стиль, що означатиме відмову від «теорії великої людини» і прийняття «теорії стосунків між людьми», яка характеризується пріоритетністю взаємодії, взаємозалежності лідера, а не лише його харизматичності й наявності яскравих і вольових якостей.



Наприклад, зазначимо, що на дострокових парламентських виборах в Україні у 2019 р. до Верховної Ради України IX скликання вперше увійшло 80,4 % народних депутатів. Це було рекордне оновлення українського парламенту за останні двадцять років, починаючи з виборів 1998 р., коли у Раду II скликання пройшло 86 % «нових облич».

І важливим є висновок, що саме народні депутати Верховної Ради України II скликання спромоглися прийняти чинну Конституцію, визнану світовими експертами. Народні ж депутати Верховної Ради України IX скликання долають пандемію COVID-19 і забезпечують оборону України у повномасштабній війні з російською федерацією.

Тому важливим є постійне оновлення парламенту новими фахівцями, мотивованими служити Українській державі, здатними володіти якостями лідера, бути патріотичними й інноваційними, добросовісними й відповідальними.

При цьому відповідальність парламентарів має бути моральною, а лідерство – етичним.

Застосовуючи тест «Діагностика визначення морально-етичної відповідальності», нами проведено у 2021 р. опитування респондентів, в якому взяли участь 73 здобувачі вищої освіти магістерської програми «Парламентаризм і парламентська діяльність», спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» КНУ ім. Тараса Шевченка та 105 здобувачів вищої освіти магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» цієї ж самої спеціальності.

ті НАДУ при Президентіві України щодо навичок моральної відповідальності у поведінці.



Отримано такі результати:  
за шкалою «морально-етичні цінності», яка включала питання про обов'язок, честь, справедливість, сумління, цінності, ідеали, методи досягнення цілі, більшість респондентів мали високий рівень;  
за шкалою «неправди», яка включала 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 в парламентарів.

На допомогу в її розв'язанні, 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 і проявляється через зовнішній (екстернальний) чи внутрішній (інтернальний) локус контролю.

Неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозріливість, конформність, агресивність – ознаки екстернальності; упевненість, послідовність, наполегливість у 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 – це потенційний етичний лідер, який дотримується демократичних цінностей, прав і свобод іншої людини. Саме такі цінності, як 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.

## 2.7. Парламентаризм у державному управлінні в умовах воєнного стану

Військова агресія російської федерації проти України відкрила нову сторінку історії нашої держави та створила умови щодо консолідації як органів державної влади, так і всього суспільства в цілому. Виклики забезпечення національної безпеки, суверенітету, територіальної єдності держави зумовили внесення змін до існуючого порядку управління в державі. Проте, незважаючи на надважкі часи для українського народу, дотримання норм Конституції України, положень чинного законодавства України є базисом та має стати запорукою перемоги у цій страшній війні.

Виходячи з визначення поняття «парламентаризм», запропонованого В. Гошовською, він може розглядатись у дуалістичній концепції:

– як «особлива» система організації державної влади, що структурно і функціонально ґрунтується на принципах поділу влади, верховенстві права з провідною роллю парламенту з метою встановлення і розвитку відносин соціальної справедливості, система створення механізму публічної влади, що дає змогу найбільш повно враховувати інтереси громадян при ухваленні державних рішень, механізму, який би забезпечував справжнє народовладдя;

– як специфічний політичний інститут, який 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 та 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;

Тобто парламентаризм у публічному управлінні має дуалістичну природу – це одночасно і особлива система організації державної влади, і специфічний політичний інститут. При цьому зазначимо, що

парламент фактично обирає уряд, визначає основні напрями соціально-економічного розвитку держави. Такий зміст парламентаризму надає представницька ідея парламенту як відображення інтересів народу України через обраних представників, форма представницької демократії. Проте чи вплинуло введення воєнного стану на форму, зміст парламентаризму в Україні? Чи домірними (пропорційними), суспільно-необхідними, потрібними, відповідними принципу верховенства права були такі нововведення?



Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII Верховна Рада України (далі – ВРУ) затверджує укази Президента про введення воєнного стану (Закон України № 2102-IX від 24 лютого 2022 р. та ін.). Отже, за нормами Конституції України законодавчий представницький орган влади має не самостійно приймати рішення, а затверджувати (або ні) рішення Президента держави щодо введення воєнного стану. Тобто за конституційним змістом поділу влади Президента України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106 Конституції України), тобто функції, які є пріоритетними сьогодні.

Тут вбачаємо певним чином обмеження парламентаризму, проте воно є співмірним умовам воєнного стану.

Яким чином має бути організована діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану?

Діяльність ВРУ здійснюється відповідно до особливостей, визначених ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Проте 12 березня 2022 р. було внесено зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. .

Крім того, порядок діяльності визначається Постановами ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 24 лютого 2022 р., «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної

агресії Російської Федерації проти України» від 24 лютого 2022 р. № 2103-IX, які втратили силу, та Постановою ВРУ «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 6 вересня 2022 р. № 2558-IX. Так, з метою створення належних умов щодо здійснення заходів із захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності держави від збройної агресії РФ проти України зазначено, що ВРУ працює в режимі пленарного засідання безперервно та надано право Голові Верховної Ради України (Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України, який виконує його обов'язки) визначати час і місце проведення пленарного засідання Верховної Ради України та спосіб голосування на пленарному засіданні з питання, що розглядаються.

Відповідно до ст. 83 Конституції України у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання. При цьому, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану, її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Чи є сенс ставити під сумнів положення Конституції України у цій частині, покаже час та потреби суспільства.

До повноважень у період воєнного стану передусім відповідно до п. 31 ст. 85 Конституції України належить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Проте виконання чинних законодавчих актів є головною вимогою діяльності, у тому числі Верховної Ради України. Так ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» говорить про обов'язок здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану, що Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України.

Аналізуючи норми чинного законодавства та внесені до нього зміни, можна виділити такі новації законодавства в різних сферах



діяльності ВРУ: а) розподіл повноважень парламенту щодо визначення особливостей діяльності військових адміністрацій, обрання та звільнення посадових осіб; б) обмеження повноважень у фінансовій сфері; в) реалізація права на інформацію щодо розміщення на офіційному вебсайті законопроектів, прийнятих законів України; г) форматування роботи фракцій; д) спроби переведення сесій та порядку голосування до онлайн-формату; е) організації діяльності Ради та обліку робочого часу народних депутатів України.

Окремі новації стосувались повноважень Верховної Ради України щодо діяльності військових адміністрацій шляхом внесення змін до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування може надати повноваження військовим адміністраціям щодо виконання повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; підпорядкування таких рад військовій адміністрації тощо. У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, передбаченого частиною другою або третьою цієї статті, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

Також новелами стала реалізація надання права щодо обрання та звільнення посадових осіб відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 березня 2022 р. № 2259-IX, де визначено, що у період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України). Така недовіра може бути ініційована Головою Верховної Ради України або не менш як однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України та розглянута невідклад-

но та без урахування визначених процедур та вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу ВРУ. Найголовніше, що тут треба додати, що висловлення такої недовіри тягне за собою звільнення особи. Тобто той саме механізм інтерпеляції, який так і залишився законопроектом у 2020 р.

Окремі новели стосувались фінансових повноважень ВРУ, а саме їх передача органам виконавчої влади. Отже, ВРУ на період дії воєнного стану в Україні передає функцію щодо залучення позик на підставі міжнародних договорів України, а також внесення змін до відповідних укладених міжнародних договорів України Міністру фінансів України за рішенням Кабінету Міністрів України. Крім того, зазначені міжнародні договори України можуть включати, зокрема, положення щодо відмови від суверенного імунітету України в можливих спорах щодо таких зобов'язань та не потребують ратифікації Верховною Радою України (внесення змін до розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України).

Тобто представники народу не надають згоду на втягнення держави у борги і, можливо, на багато поколінь вперед. Прикладом може бути насамперед закон США «Про лендліз», де всі витрати згодом мають бути повернуті.

Наступною особливістю є реалізація права на інформацію, яке гарантується п. 4 ст. 92 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент ВРУ), де зазначено, що всі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вносяться до єдиної автоматизованої системи та розміщуються на вебсайті Верховної Ради. Крім того, п. 5 ст. 139 Регламенту ВРУ визначено, що, крім офіційного опублікування, закони, постанови та інші акти Верховної Ради також доводяться до відома населення шляхом їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

Питання надання інформації щодо законопроектів та прийнятих законодавчих актів певним чином іноді подається із запізненнями, але має відповідати змісту права на інформацію громадян щодо можливості вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, а також порушення обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; (ст. 5–6 Закону України «Про інформацію»).

Внесено зміни до п. 5 ст. 60 Регламенту ВРУ щодо порядку діяльності депутатських фракцій. Так, у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, така депутатська фракція після набрання судовим рішенням про заборону політичної партії законної сили оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною.

Також новаціями у роботі ВРУ були спроби прийняти законопроект щодо проведення сесій в онлайн-режимі (проект 8 березня 2022 р. № 7129).

Однак Конституція України у ст. 82, 83 зазначає, що ВРУ «збирається» на першу, позачергову сесію, в разі введення воєнного стану. Семантика цього слова за Академічним тлумачним словником української мови наголошує на головній меті – «бути в одному місці». При цьому ст. 2 Регламенту ВРУ закріплює обов'язок проведення засідань у будинку Верховної Ради (місто Київ, вул. Грушевського, 5) або за рішенням ВРУ, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу, її засідання можуть проводитися в іншому місці. У разі введення воєнного стану ВРУ збирається для проведення позачергової сесії у місці, визначеному головою ВРУ. Проте, знову ж таки, ВРУ «збирається».

Крім того, ст. 84 Конституції України закріплює, що рішення ВРУ приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто. Що фактично важко забезпечити в онлайн-режимі за відсутності відповідних технічних програм такого контролю. Зрозуміло, що розробляти в умовах війни відповідне дороговартісне програмне забезпечення не є «гарною ідеєю».

Так, норма щодо зібрання виходить зі змісту парламенту як представницького органу, протягом багатьох років буремної української історії представники народу збирались разом з метою вирішення долі держави в найскладніші її часи (козацькі ради, Центральна Рада тощо). Можна говорити, що тоді не було технічних засобів. Проте сьогодні вирішувати надважливі питання держави, під'єднуючись до засідання ВРУ, не можливо за змістом та важливістю рішень у період воєнного стану. Проте в разі настання реальної загрози фізичному життю і здоров'ю депутатів доцільно збиратись у більш безпечному місці або дійсно розглядати альтернативні варіанти проведення засідань, проте,

все ж таки, для цього мають бути дійсно реальні загрози та небезпеки і не тільки для депутатів, а і для всього цивільного населення.

Певні зміни стосувались організації роботи народних депутатів України, визначені в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 березня 2022 р. № 2259-IX. Так, зупиняється дія ч. 4 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України та ч. 5 ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України». Облік робочого часу народних депутатів України у зазначений період здійснюється відповідно до законодавства про працю. Отже, дії депутатів прирівняні у правовому статусі зі звичайними громадянами, які виконують свої повноваження під час воєнного стану, а часто і просто в умовах бойових дій.

Отже, можемо констатувати наявність звуження парламентаризму відповідно до норм чинного законодавства України у зв'язку із воєнною агресією та введенням воєнного стану, проте відповідно до моделі конституціоналізму, закладеного в Конституції України, таке обмеження може застосуватись, а у певних випадках навіть прямо передбачено нормами прямої дії Основного закону, з метою якнайшвидшого та найбільш ефективного реагування органів виконавчої влади на виклики, що постають перед державою та її органами, особливо у сфері економічного захисту країни.

## Висновки до розділу 2

Парламентаризм є особливою системою публічного управління, в якій парламент відіграє ключову роль, а інститути представницької демократії є базовими. Це є міжгалузевим напрямом складного суспільно-політичного явища, пов'язаного із системою організації політичної влади в державі, яка включає розгляд питань із політології, права і публічного управління. Нині – все більше додається нових знань зі сфери психології і педагогіки, інформатики, кібернетики тощо. При цьому кожна наука відповідає за свій об'єкт та предмет дослідження і визначає свої пріоритетні напрями дослідження, зокрема: політологія – політичні відносини; право – правовідносини; публічне управління – суспільні відносини.

Науковий апарат теорії парламентаризму включає:

– об'єкт дослідження – суспільні відносини в державі і державній владі;

– предмет дослідження – суспільні відносини в державі і державній владі на засадах народного представництва та представницької демократії;

– мету дослідження – 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;

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

У сучасних умовах розвитку України важливим є розвиток громадянського суспільства, яке складається з вільних, незалежних від сваволі держави інститутів, здатних захищати свої права та інтереси. Вищою цінністю громадянського суспільства виступає відкрите суспільство, яке визнає владу закону, свободу людини, існування без насильства.

На сьогодні можливі два варіанти розвитку правової взаємодії громадянського суспільства і держави – через формування політично активної громадськості та формування правової держави. Адже саме держава є головним носієм політичної влади, головним знаряддям реалізації класових інтересів, головним суб'єктом і водночас головним об'єктом політичної діяльності та політичних відносин у суспільстві. Тільки держава як головний інститут влади володіє правом на суверенність, тобто верховенство всередині країни, та на зовнішню незалежність.

Держава – це всеосяжна організація в суспільстві і його офіційний представник. Саме вона володіє виключним правом на нав'язування своєї волі за допомогою апарату насильства – армії, поліції, служби безпеки тощо. Якщо влада неефективно використовує легітимне насильство, це може за певних умов призвести до поширення думки про право на використання насильства приватними особами та окремими організаціями. Така ситуація в суспільстві може підірвати

державну монополію на насильство і призвести до неконтрольованого поширення насильницьких дій, що стане загрозою державній безпеці.

Для утримання і збереження влади держава застосовує політичні різноманітні технології як методи розв'язання політичних проблем, вироблення політики, її реалізації, здійснення практичної політичної діяльності. Сфера застосування технологій лежить, як правило, у площині практичної діяльності політичних суб'єктів щодо реалізації виробленого політичного курсу і досягнення конкретної політичної мети і завдань.

До найбільш поширеної політичної технології відносять лобізм. У позитивному сенсі він постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, оскільки є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо).

Важливо усвідомлювати, що консенсусна культура є одним із факторів розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України.

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 для успішного розвитку держави і подолання глобальних викликів сучасності, пов'язаних з екологічною, економічною, соціально-політичною кризами.

### Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Визначте місце та роль парламентаризму в системі державної влади.
2. Розкрийте сутність понять «державне управління» та «публічне управління».
3. Охарактеризуйте основні властивості державного управління.
4. Визначте основні види державного управління на сучасному етапі.
5. Дайте визначення поняттю «громадянське суспільство».

6. Назвіть основні форми та механізми взаємодії держави та громадянського суспільства.
7. Охарактеризуйте сутність механізму «стримувань та противаг».
8. Дайте визначення поняття «парламентаризм».
9. У чому полягає сутність принципу поділу влади?
10. Охарактеризуйте механізм взаємодії у форматі «Верховна Рада України – суб'єкти державного управління».
11. Дайте визначення поняттю «адвокасі».
12. У чому полягає суть громадського контролю?
13. У чому полягає сутність громадського лобіювання?
14. Визначте основні види та форми лобіювання.
15. Який із видів лобізму (цивілізований або тіньовий) в основному застосовується в Україні? Аргументуйте свою позицію.
16. Які ресурси впливають на ефективність лобіювання?
17. Охарактеризуйте процес публічних консультацій.

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

1. Демократичні цінності як основа політико-управлінської та парламентської культури.
2. Забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.
3. Значення парламенту в системі взаємодії органів держави в Україні.
4. Моделі ефективної взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства.
5. Механізми взаємодії неурядових організацій з органами публічної влади.
6. Основні перешкоди для розвитку громадянського суспільства в Україні.
7. Особливості громадсько-політичної активності українців у ХІХ–ХХІ ст.

8. Особливості сучасних концепцій демократичного врядування.
9. Основні напрями співпраці інститутів Європейського Союзу з неурядовими організаціями.
10. Особливості взаємодії інститутів держави і громадянського суспільства в Україні.
11. Основні ознаки громадянського суспільства та критерії їх реалізації в Україні.
12. Роль держави як ключового партнера громадянського суспільства.
13. Роль громадського діалогу в прийнятті політико-управлінських рішень.
14. Роль інститутів демократії у забезпеченні сталого розвитку держави.
15. Сучасні науково-практичні підходи до інститутів громадянського суспільства.
16. Сутність діяльності патронатних організацій в Європейському Союзі: досвід для України.
17. Форми правління в країнах Європи та роль парламенту в них.

**Тематика круглих столів, дискусій**

1. Взаємодія парламентської та президентської влади: сучасний стан та шляхи удосконалення.
2. Державна влада та народне представництво: визначення оптимальної моделі реалізації.
3. Консенсус як тип взаємодії у представницьких органах влади.
4. Механізми удосконалення законотворчого процесу в Україні.
5. Напрями пошуку оптимальної форми правління для України.
6. Нормативно-правове забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку.
7. Особливості застосування світової практики лобізму в Україні.
8. Парламентаризм як особлива система публічного управління в умовах глобальних змін.



9. Парламентаризм як інститут нормативно-правового закріплення представницької влади.
10. Політична технологія типу «ad hoc»: проблеми та перспективи застосування в Україні.
11. Правові форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою.
12. Цінності парламентаризму у формуванні консенсусної культури суспільства.

### Список використаних та 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. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства : навч. посіб. Київ: НАДУ, 2008. 292 с.
3. Гошовська В. Парламентаризм і система публічного управління в умовах сучасних викликів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комаха, І. В. Алексєєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. С. 11–56. URL: <https://ir.library.knu.ua/handle/123456789/2137>
4. Гошовський В. С. Наукові підходи та законодавче тлумачення поняття «люстрація». *Право України*. 2016. № 11. С. 220–226.
5. Гошовська В. А., Пашко Л. А., Даниленко Л. І. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму: зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 31–42. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu201916>
6. Гричина Н. А. Лобізм як інститут сучасної демократії: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2009. 186 с.
7. Даниленко Л. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України. *Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління* : матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2022. С. 13–16. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf>
8. Даниленко Л. І. Суспільний консенсус – ефективна технологія антикризового управління у системі місцевого самоврядування. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки»*. 2023. Вип. 23(52). С. 118–132. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/visnyk\\_PO/23\\_52\\_2023/social/Bulletin\\_23\\_52\\_Social\\_and\\_behavioral\\_sciences\\_Danylenko.pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/23_52_2023/social/Bulletin_23_52_Social_and_behavioral_sciences_Danylenko.pdf)
9. Даниленко Л. І. Політична поведінка державних службовців: ціннісно-мотиваційний аспект. *Вісник НАДУ*. № 4. 2015. С. 71–76. URL: [file:///C:/Users/Lida/Downloads/vnaduppu\\_2015\\_4\\_13%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lida/Downloads/vnaduppu_2015_4_13%20(1).pdf)
10. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
11. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
12. Консенсусна модель демократії А. Лейпхарта. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-2599.html>
13. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.
14. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. Київ: Ай-Бі, 2012. 684 с.
15. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. д-ра. політ. наук, проф. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 352 с.
16. Парламентаризм як особлива система публічного управління: навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, І. Д. Дудко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2023. 239 с.
17. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / В. А. Гошовська, В. С. Куйбіда [та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 398 с. *Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»*.

18. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. 2-ге вид., виправл. та допов. Київ: НАДУ, 2020. 408 с.
19. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції: монографія / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал та ін. ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. С. О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.
20. Рейтерович І. В. Трансформація представницького правління в умовах глобалізації. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексєєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. С. 57–106. URL: <https://ir.library.knu.ua/handle/123456789/2137>
21. Goshovska Valentyna, Goshovskyi Volodymyr, Dubchak Liudmyla. The implementation of state policy of power cleaning in the conditions of political transformation: experience of ukraine and countries of central and eastern europe. *European journal of sustainable development*. 2020. Vol. 9. 2. DOI: <https://doi.org/10.14207/ejsd.2020.v9n2p405> (Web of science)

## РОЗДІЛ 3

## ІСТОРІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

*Мета розділу* – сприяти розвитку здатностей аналізувати історію парламентаризму в різні історичні періоди, починаючи від античного світу до сьогодення; систематизувати особливості формування демократичного способу організації державної влади; формувати вміння застосовувати кращий історичний досвід парламентаризму в роботі вітчизняних представницьких органів державної влади та парламенту як вищого законодавчого органу.

Результати навчання:

- знання та розуміння динаміки змін щодо основних функцій представницьких органів влади в різні історичні періоди;
- вміння аналізувати та порівнювати факти, пов'язані зі становленням парламентаризму в різних країнах;
- навички застосування кращих механізмів та інструментів організації і проведення народних зборів у різні історичні періоди у різних країнах;
- цінності демократії як ефективного способу організації влади.

*Ключові слова*: народні збори, віче, сенат, генеральні штати, збори феодалів, едикт, рейхстаг, ландтаги, вільний сейм, сенат, польська ізба, боярська дума, земський собор, парламент, палата лордів (перів), палата общин, короткий парламент, довгий парламент, велика демонстрація, Державна рада, Рада армії, парламентаризм, конституція, парламент, праймеріз, президент, місцеве самоврядування, білль.

### 3.1. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності

*Виникнення представництва в управлінні на етапі родоплемінного устрою*

Розв'язання проблем первісних общин потребувало створення механізму обрання поводиря та інших виконавців суспільного врядування, які б розв'язували наявні проблеми. З цією метою збиралися перші народні збори – родові ради, де первісні люди і обирали поводиря серед своїх співродичів. Так зароджувалася *первіснообщинна демократія*. Таким чином зародилися і перші способи народоправства, яке проявлялося в

народному волевиявленні шляхом вотування (лат. «votum» – спільна думка, бажання, воля; думка, виражена шляхом голосування) – схвалення або відхилення певної пропозиції чи рішення ради старійшин за допомогою крику.



*Вотування* – виявлення спільної волі через голосування, прояв прямої або безпосередньої демократії. Так сформувалися витоки представництва, виборів та голосування як способів народоправства, прийняття рішень певною спільнотою, які в майбутньому отримали форму парламентів.

Синонімом поняття «вотування» є голосування. Вотування використовується в парламентській практиці буржуазних держав шляхом схвалення або осуду політичної стратегії або конкретних дій уряду чи окремих міністрів. Крім того, поширеною практикою є вотування довіри – голосування урядових пропозицій у парламенті.

Поняття вотування вживається також у значенні розгляду та затвердження законів, актів, бюджету.



*Вотування* – подання голосу щодо обговорення того чи іншого законопроекту, висловлення довіри або недовіри до уряду.

Сутність народного представництва можна подати як сукупність таких вихідних положень та принципів:

– народ не може здійснювати безпосередньо (всеохопно) владарювання в межах держави самостійно, і як носій державного суверенітету вповноважує представницький орган (парламент) здійснювати від його імені владні функції;

– народне (національне) політичне представництво є основою функціонування парламентів та представницької демократії в цілому, будь-яке інше представництво призводить до обмеження демократичного врядування;

– народне представництво встановлюється на вищому законодавчому рівні (конституцією чи сукупністю нормативно-правових актів найвищої юридичної сили), із гармонійним поєднанням правових та політичних регуляторів;

– у парламентському представництві зосереджуються основні суспільні запити та політичні інтереси суспільства;

– неухильно дотримуються й забезпечуються права парламентської меншості (опозиції);

– народні представники чи парламентарі є представниками всього народу;

– обов'язкова відкритість і прозорість діяльності парламентів та окремих учасників парламентського процесу.

У сучасному світі серед найважливіших цінностей, які визнані спільнотою, демократія посідає перше місце. Адже здійснення влади, яке обмежене законом, за допомогою демократичних принципів зумовлює появу простору свободи для самореалізації вільної особистості, утворення широкої мережі вільних взаємовідносин громадян, завдяки чому вони реалізують свої зусилля, досягають поставленої мети.

Тріумф демократії, який спостерігався наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., зараз виглядає не так очевидно. Тільки американська революція продукувала стійку демократію. У науковій думці існує низка пересторог стосовно демократії. Більшість сучасних дослідників приходить до думки, що демократія – не найкраща форма правління, але ліпшої ще людство не віднайшло.

В історії політичної думки були дослідники, які мали застереження стосовно демократії. Так, Ш. Л. Монтеск'є вважав, що демократія буде ефективною лише для невеликих держав. Підтвердження його думки можна спостерігати в сучасній Швейцарії, де плебісцит є автономним і постійно діючим механізмом ухвалення рішень у країні. Ця невелика альпійська країна, яка має столітню традицію прямої демократії, використовує її як ефективний засіб контролю за владою, що є невід'ємною складовою політичної системи та елементом громадянської ідентичності. Ще ряд філософів висловлювали сумніви стосовно демократії, крім Арістотеля, який вважав демократію неправильною формою правління. Р. Стиль висловлював думку, що демократія сприяє заворушенням, а Платон відстоював думку, що демократія – це шлях до тиранії.



У своїй ідеальній формі у суспільствах із тривалою демократичною історією демократія насправді є на сьогодні кращою формою правління, яка проголошує людину найвищою цін-

ністю. Але водночас демократія є небезпечною, коли вона є нав'язаною суспільствам, які ще не готові до таких еволюційних змін. Суспільство має бути підготовленим до демократії, розуміти свої обов'язки та права. Крім того, демократія в глобалізаційному масштабі є також небезпечною з точки зору поступливого ставлення одних країн до домінування інших.

Демократія може бути небезпечною для тих народів, де немає демократичних традицій через низку причин, таких як:

- відсутність політико-правової компетентності суспільства;
- прихід до влади посередніх осіб, рішення приймаються не завжди компетентними людьми;
- відсутність наступництва влади, коли влада не доводить свої програми до завершення;
- зруйнування старих структур є легшим завданням, ніж утворення нових;
- неефективність економічної, безпекової політики в перехідний період, оскільки в цей час потрібен сильний правитель, який має неабияку підтримку народу та контроль над різними сферами функціонування держави. У тих суспільствах, де автократи були замінені демократичними правителями, останні здебільшого не можуть побудувати сильної держави.

Недоліки демократії на світовій арені мають такі прояви:

- створюється можливість одних країн просувати свої інтереси за рахунок інших;
- демократія легко піддається впливу груп тиску. Рішення, які вигідні одним країнам, нав'язуються іншим;
- вільне тлумачення демократичних цінностей, за якими ховаються меркантильні мотиви; маніпуляція свідомістю та вплив на підсвідомість;
- ліберальне законодавство: ліберальне міграційне законодавство в ЄС зумовлює те, що чисельні біженці можуть залишитися там на легальних підставах. Порядки, що там існують, у більшості випадків дають змогу уникнути депортації навіть у разі виходу на нелегальне становище.



Серед загальних недоліків демократії назвемо такі:

- демократія – політичний режим повільного регулювання. Дія замінюється консультаціями;
- нееволюційна демократія призводить до жертв;
- механізм народовладдя, де «вся влада належить народу», нереально втілити, оскільки народ складається з різних соціальних груп, які мають свої інтереси, їх неможливо всіх опитати, щоб вивести думку більшості;
- більшість не підтримує нестандартні рішення, оскільки для цього їм потрібно спочатку ці рішення зрозуміти. Досить часто підтримуються стандартні, зрозумілі рішення;
- демократія – влада інстинктів;
- диктатура більшості по відношенню до меншості;
- демократія створює ілюзію того, що кожен може взяти в ній участь.

Демократія насправді має низку недоліків, але людство ще не дійшло до більш ефективної форми правління, яка б забезпечувала дух свободи та волю більшості. Як казав В. Черчилль: «Демократія – жахлива форма правління, якщо не рахувати всіх інших».

Демократія може утвердитися й набрати справжньої сили тільки за умови, що люди знають, за що її поцінують, чого хочуть досягнути і що будуть захищати. Ці фундаментальні риси демократії перетворили її на соціальну цінність і можуть бути охарактеризовані як демократичні цінності.



*Демократичні цінності* – безпосередньо значимі для людини вимоги та ідеали суспільно-політичного життя, які ґрунтуються на принципі народовладдя, що реалізується через безпосередню (пряму) і представницьку (непряму) демократію.

Одним із найважливіших демократичних здобутків суспільства є парламентаризм, який як суспільно-політичне явище пов'язаний із становленням принципу народовладдя, утворенням демократичних інституцій та розумінням парламенту як верховного органу управління державою.



### Античний парламентаризм

Історія виникнення парламенту тісно пов'язана з історією таких країн, як Єгипет, Вавилон, Китай, Індія, Греція, Рим, де вже в далекі часи існували виборні та дорадчі органи, що вирішували державні справи. За фараонів, царів та інших правителів наближені до них жерці, старійшини, усілякі сановники брали участь у прийнятті рішень, які правитель схвалював і перетворював на закони. У першому тисячолітті до н. е. в Стародавніх Афінах у результаті реформ Солон з представників території (філ) було створено «Раду чотирьохсот» для розробки законів, які підлягали затвердженню народними зборами. Це зібрання обирала Рада старійшин – Сенат, що виконував функції законодавчої та виконавчої влади. У Стародавньому Римі такими функціями наділявся плебісцит (всенародне голосування) та римський Сенат. В Афінах у VI ст. до н. е. зі складу найбільш заможних груп обирали колегіальний орган – Раду чотирьохсот-п'ятисот, яка діяла подібно до муніципалітету, оскільки управляла всіма службами міста. Членів Ради обирали жеребом на народних зборах. До виборів долучалися громадяни не молодші за 30 років, які сплачували податки і «виявляли пошану до батьків». Кандидатів на обрання перевіряли на політичну зрілість. Саме від цих часів походить поняття «кандидат». Представництво встановлювалось від кожної так званої філи, на які ще з часів родового устрою поділялось афінське суспільство. В подальшому установи представницького характеру створювались протягом майже всіх періодів існування давньогрецької демократії. У давнину поширеним способом призначати на посаду було жеребкування – у ньому вбачали виявлення найвищої волі, знамення долі. За жеребкування виступали саме прихильники демократії, а їхні противники наполягали на виборах голосуванням, вважаючи, що так легше «протягти» волю меншості.

Це ж саме стосується державно-політичної історії Стародавнього Риму. Однак усі ці установи були інститутами рабовласницької держави, а їхній склад та діяльність обмежувались інтересами панівної частини тогочасного суспільства. У Стародавньому Римі, коли у 509 р. до н.е. було встановлено республіканський лад, центральними органами стали: *сенат*, який обирався громадянами, *народні збори* та *магістрати*. Верховних магістратів називали *консулами* – опікунами держави. Цікаво, що голосування під час обговорення питань у сенаті проводилося шляхом розходження голосуючих у різні боки. Важливою формою народного представництва у Римській республі-

ці була постать *трибуна*. Його, починаючи з V ст. до н. е., на своїх сходках обирали плебеї. Трибун міг накласти вето на розпорядження магістрату чи на рішення сенату і цим паралізувати їхню діяльність. Він мав право затримати будь-яку посадову особу, проте його власна особа вважалася недоторканою. Пізніше навіть був ухвалений закон, згідно з яким будь-кого, хто заважав говорити трибунові, штрафували або й карали на смерть. Громадянин, який претендував на високу державну посаду, одягав білу одягу і ходив вулицями, закликаючи співвітчизників віддати за нього свої голоси.

### Етапи розвитку парламентаризму

Розвиток парламенту і парламентаризму характеризується чотирма основними етапами (рис. 3.1):

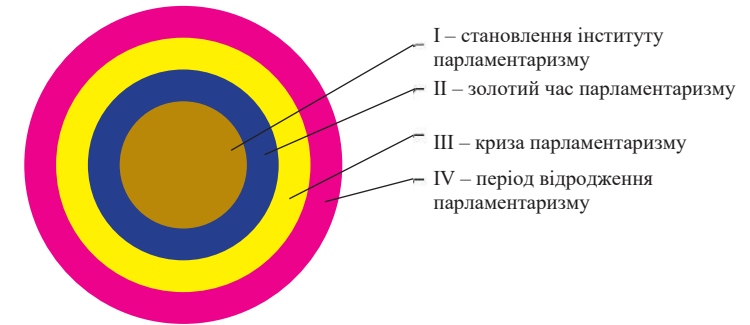


Рис. 3.1. Етапи розвитку парламентаризму

I – становлення інституту парламентаризму (XIV–XIX ст.). Протягом цього періоду відбулося становлення парламенту як органу держави, вироблення способів його формування;

II – золотий час парламентаризму, розквіт парламентів (кінець XVIII–початок XX ст.), обрання парламентів відбувалося на основі цензового виборчого права, парламент виражав інтереси певного одного класу;

III – криза парламентаризму (початок XX ст.). Парламент перестав бути «компанією однодумців», швидкою у прийнятті рішень, оскільки інші соціальні прошарки суспільства вимагали участі в політичному житті; формувалися партії, які представляли інтереси цих прошарків; виникли суперечності у поглядах на парламент та парламентаризм; розпочалася дискусія щодо того, що парламент має по-

ступитися своїм керівним місцем органам виконавчої влади. Однак у країнах, де існувало чітке розмежування повноважень гілок влади, зниження авторитету парламенту не спостерігалось. Наприклад, у США конгрес є не суто законодавчим органом, а центром зосередження різних політичних сил, що покликані досягати консенсусу.

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

Діяльність парламенту мала значний вплив на суспільний розвиток, і щоб визначити ступінь цього впливу, потрібно приділити особливу увагу його функціонуванню та вдосконаленню. Беззаперечним залишається той факт, що більшість конституцій приймалися парламентами за їх безпосередньої участі, а правова основа будь-якої країни, функціонування всього механізму державного управління базується на конституції.

Поняття «парламент» і «парламентаризм» є взаємопов'язаними і взаємозумовленими, але не рівнозначними.

Термін «парламентаризм» набув поширення тільки в XIX ст., але ніколи не використовувався в основних законах. Він вживався в літературі насамперед для характеристики існуючого в тогочасній Великобританії державного ладу. Саме тому йшлося про «золотий вік парламентаризму». Згодом термін набув загальноєвропейського визнання. Його синонімами стали такі терміни, як: «парламентський режим», «парламентарна (парламентська) держава», «парламентарний лад», «парламентська демократія» тощо. Причому йшлося виключно про те, що в теорії права називається парламентарними (парламентськими) формами державного правління. Його природа пов'язується з особливостями організації та функціонування вищих ланок державного механізму, з певним характером взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, а також із важливою (суттєвою, провідною, активною тощо) роллю парламенту. Однак поняття парламентаризму не можна тлумачити як якусь конкретну форму державного управління. Явище парламентаризму притаманне кожній демократичній країні, незалежно від прийнятої форми правління. У XIX–XX ст. ідея парламентаризму стала загальноновизнаною, а її поширення сьогодні сприймається як синонім суспільного прогресу.

Характеризуючи інститут парламентаризму, А. Георгіца у своєму дослідженні зазначає, що «визначена в конституції та інших зако-

нах і відповідним чином трансформована у практичну площину організації влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни».

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

#### *Англійський парламент XIII–XVI ст.*

Парламент як базовий суспільно-політичний інститут виник як результат природної реакції на деспотизм та тиранію, які були притаманні феодалному абсолютизму.

Англійські барони, які були невдоволені існуючою владою, у 1215 р. підняли повстання проти короля, внаслідок чого він був змушений подарувати своїм підданим так звану Велику хартію вольностей, яка впорядковувала відносини між монархом та підданими. Дотримання королем вимог і умов Хартії мало контролюватись Виборним комітетом, який складався з 25 баронів.



Комітет баронів вважається прообразом англійського парламенту, а Велика хартія вольностей – «наріжним каменем демократії».

У Великій хартії вольностей викладено головні ідеї парламентського правління, з яких найважливішою є така: влада монарха не є безмежною. Розширена рада баронів, яка й отримала назву «парламент», уперше зібралася у 1258 р. в Оксфорді, а у 1352 р. англійський парламент розділився на дві палати, або камери: верхню та нижню. Тільки через два століття з'являються назви: палата лордів (верхня) і палата громад (нижня). Тоді ж, у XIV ст., виникає посада спікера (англ. To speak – говорити), обов'язки якого включали веден-

ня засідання нижньої палати, функції представництва нижньої палати під час переговорів із королем і верхньою палатою.

Парламентські засідання відбувалися французькою мовою. Це було зумовлено тим, що після норманського завоювання, яке розпочалося перемогою 14 жовтня 1066 р. Вільгельма Завойовника в битві при Гастінгсі, почалося не просто панування норманів, а й зфранцуження англосаксонської цивілізації. Вперше лише в 1363 р. канцлер відкрив засідання парламенту промовою англійською мовою, проте до початку XVI ст. англійські закони писалися французькою.

Упродовж XIII–XIV ст. парламент відпрацьовував порядок розгляду питань, а також свої повноваження. Законодавча ініціатива була надана англійському парламенту у XIV ст., внаслідок чого парламентські закони (статути), які були запропоновані палатою громад і схвалені палатою лордів, затверджувалися королем. Поступово потужність парламенту зростала і парламент із часом відвоював свої права у короля.

Боротьба між королем і парламентом тривала протягом кількох століть. У результаті політичного перевороту 1688 р. (коли Якова II було усунуто від влади і його місце зайняв Вільгельм III) було підписано Декларацію прав, що закріплювала завоювання парламенту та фіксувала умови, згідно з якими лорди і общини давали згоду на визнання Вільгельма Оранського своїм правителем. Декларація була прийнята 13 лютого 1689 р., а в жовтні 1689 р. вона була перетворена в парламентський Білль про права.



Білль про права (Bill of Rights) (1689) – конституційний акт, що визначив розвиток Англії як парламентської монархії.

Таким чином, «Білль про права» встановив норму, згідно з якою король не мав права призупиняти виконання законів, якщо парламент не дав на це згоду, у той час як парламент мав право санкціонувати податки, свободу дебатів тощо. Згодом, у XVIII ст., депутати парламенту отримали незалежність від короля відповідно до законів, і вже у XIX ст. в Англії можна спостерігати класичний варіант парламентаризму.

### **Європейські середньовічні парламенти**

Приблизно одночасно з Англією представницькі органи виникають і у Франції. Вони відрізнялися від англійських тим, що всі стани Англії мали платити податки (тому парламент розпоряджався

фінансами, володіючи таким чином реальною владою), у Франції дворянство і духовенство не платили податки, і весь тягар припадав на так званий «третьій стан» – міщан та заможних селян.

У середині XIII ст. у Франції виник парламент, прообразом якого була Рада знаті, яку іноді називали курією. Вона існувала за короля та значно обмежувала владу монарха.

За короля Людовіка IX Святого замість з'їздів феодалів була заснована постійна Рада, яка складалася з великої та малої Рад. Парламент Франції тих часів виконував не лише найвищі державні функції (ухвалення законів, нагляд за їх дотриманням), оскільки його члени мали наглядати ще й за станом столичних вулиць і доріг, контролювати житлове будівництво, піклуватися про санітарний стан міста, про постачання Парижа продовольством і водою. У 1302 р. французький король Філіп IV Красивий скликав розширену Раду світських та духовних феодалів, яка стала прообразом станово-представницького державного органу. Тут були делегати від духовенства, найбільших магнатів, уперше допускалися на раду і представники третього стану. Цей орган станового представництва отримав назву Генеральних штатів. Такі зібрання скликалися не тільки в Парижі, а й у великих провінціях. Феодална монархія Франції набувала ознак станово-представницької.

Король скликав Генеральні штати переважно тоді, коли відчував потребу в грошах, мав намір запровадити нові податки або підтвердити старі, домагався схвалення своєї політики. Судово-адміністративні ж функції він залишив за собою.



Парламентська форма правління набула поширення у світі після буржуазних революцій XVII–XVIII ст. Відтоді в Європі, а з часом і в Північній Америці вкорінюються ідеї про поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Більшість розвинених країн для позначення своїх представницьких установ використовує термін «парламент».

Парламенти в Європі виникали як наслідок політико-правової традиції, на відміну від Конгресу США, який виник у відповідь на революційну ідеологію.

### Досвід парламентаризму США



У 1776 р. було прийнято Декларацію незалежності Сполучених Штатів Америки. Але це проголошення слід було підкріпити реальним утворенням та оформленням єдиної союзної держави.

Існувала нагальна потреба – економічна та воєнна – об'єднати штати, заснувати центральні органи влади. Але процес утворення союзної держави розвивався повільно і несміливо. Штати намагалися зберегти щойно здобуту незалежність, при обговоренні компетенції і функцій союзних органів бажали максимально обмежити їх права. Виявилися розбіжності і недовір'я між південними та північними штатами. Через це процес розробки конституції затягнувся, а саме об'єднання набрало своєрідної форми у вигляді конфедерації.

Одночасно з утворенням комісії для розробки проекту Декларації незалежності була сформована ще одна комісія для розробки конституції об'єднаних колоній. Уже 21 липня 1776 р. Б. Франклін представив Конгресу проект під назвою «Статті конфедерації і вічної унії», за яким колонії мали утворити «постійний союз дружби» з центральними органами влади, але при збереженні повної внутрішньої автономії штатів. Цей союз мав називатися «Об'єднані колонії Північної Америки».

Проект Б. Франкліна було покладено в основу роботи спеціального комітету, до складу якого ввійшли делегати від 12 штатів. Опрацьований комітетом проект був представлений Конгресу, і після багаторазового обговорення його ухвалили в листопаді 1777 р. та передали на обговорення і схвалення законодавчих органів штатів. Остаточо він набув чинності 1 березня 1781 р. у вигляді першої конституції США під назвою «Статті конфедерації і вічного союзу».



Було створено союз 13 штатів у формі конфедерації. Штати вступали «в міцний дружній союз... для спільного захисту, для забезпечення своїх вольностей, для взаємної і загальної користі, беручи на себе обов'язок допомагати один одному проти всякого насильства або проти всяких нападів» (ст. III). За цією конституцією «кожний штат зберігав свій суверенітет, свободу і незалежність, так само, як і всю владу, усю юрисдикцію і права, не передані цією конфедерацією США, що зібралися на конгрес».

Верховним органом влади в конфедерації вважався *однопалатний конгрес*, члени якого – по два-сім делегатів від кожного штату – обиралися законодавчими органами штатів. Кожний штат, незважаючи на кількість делегатів, мав у конгресі один голос. Цим забезпечувався принцип рівності між членами конфедерації.

До виняткових прав конгресу належали оголошення війни і дозвіл на морське каперство, укладення міжнародних договорів, призначення і прийом послів. Крім того, конгрес установлював правила карбування монет, регулював поштовий зв'язок, створював сухопутні й морські військові сили та ін. Він виступав також найвищою апеляційною інстанцією у спорах між штатами. Найважливіші питання вирішувалися конгресом за згоди дев'яти штатів із 13 (ст. IX).

Для ведення справ союзу у міжсесійний період конгрес обирав комітет штатів на чолі з головою (по одному представнику від кожного штату). Компетенція комітету була не такою широкою. Він не мав права вирішувати справи, для яких у конгресі була потрібна кваліфікована більшість – 3/4 голосів (дев'ять штатів).



Повноваження конгресу були обмеженими. Створене статтями конфедерації об'єднання виявилось дуже слабким: конфедерація не мала союзної грошової системи, не було єдиного громадянства, не було створено сильного і постійного центрального виконавчого органу влади та ін.

Конгрес конфедерації в лютому 1787 р. звернувся до всіх штатів із пропозицією скликати у Філадельфії конвент для перегляду статей конфедерації, щоб пристосувати союзну конституцію до нових потреб.

Спочатку йшлося про те, що конвент повинен внести лише поправки до статей конфедерації. Однак він одразу пішов далі цього обмеження. Налякані широкою хвилею повстань, делегати конвенту таємно від народу, за зачиненими дверима взяли за розробку нової конституції.

Конвент схвалив конституцію 17 вересня 1787 р., а через кілька днів схвалив її і конгрес конфедерації. 4 березня 1789 р. після її ратифікації 3/4 штатів вона набрала чинності.





Законодавча влада за конституцією передавалася двопалатному конгресу. Палата представників обиралася загальними виборами на 2 роки прямим голосуванням з громадян, які досягли 25-річного віку. Виборчі округи на той час були однаковими – по 30 тис. жителів. Верхня палата – сенат складалася з сенаторів, які обиралися законодавчими зборами штатів строком на 6 років по два сенатори від кожного штату.

### Конгрес США

У другій половині XIX ст. конгрес був впливовим органом. Більше того, можна навіть вести мову про пріоритет конгресу над президентом. Сенат, наприклад, тримав у своїх руках контроль над такими дуже суттєвими галузями державного життя, як зовнішні відносини і призначення на федеральні посади. Думка верхньої палати конгресу була дуже авторитетною, президенти повинні були рахуватися з нею при прийнятті своїх рішень. Деякі юристи називають період 80-90-х рр. XIX ст. епохою «правління конгресу в США».



У цей час виникає і розвивається *комітетська система в конгресі*. Попередній розгляд законопроектів здійснювався парламентськими комітетами, яких було кілька десятків у кожній палаті. Комітетська система привела до значних змін у роботі конгресу: гласність змінилася суворою секретністю, стало правилом провадити консультації з тими, хто був безпосередньо зацікавлений у прийнятті законопроекту і т.д.

Одночасно відбувається обмеження такого важливого інституту буржуазної парламентської демократії, як свобода дискусії в конгресі. У 1889 р. були значно розширені повноваження спікера палати представників. Відтепер він міг справляти вирішальний вплив на хід законодавчого процесу в конгресі.

Відбувалися певні зміни і у виборчому праві. Так, XIV і XV ст. поправки до Конституції США проголошували загальне виборче право для чоловіків, які відповідали вимогам вікового цензу і цензу осідлості. У 1871 р. було введено таємне голосування на федеральних виборах.

З 1876 р. встановлено новий порядок виборів до палати представників конгресу за округами, які були спеціально організовані для цього. Слідом за Союзом майже всі штати (за винятком Північної і Південної Кароліни та Джорджії) також ввели в себе закрите балотування.

Крім основних, існували численні додаткові цензи, що запроваджувалися штатами: володіння майном або сплата податків (Пенсільванія, Род-Айленд та ін.), відповідність моральним критеріям (Алабама, Луїзіана і т.д.). У деяких південних штатах виборчого права позбавлялися атеїсти. Існував ценз письменності (Мен, Делавер та ін.), траплявся особливий ценз осідлості. Фактично існував расовий ценз, який відстороняв від участі у виборах мільйони негрів, індіанців.

Важливішим принципом будівництва демократичної правової держави і сильного громадянського суспільства в США є верховенство закону, поділ гілок влади та чітке розмежування їх повноважень, значна роль суспільних інститутів у системі державного управління.



*США* – федеративна держава, яка об'єднала 50 штатів і федеральний округ Колумбія з розташованою в ньому столицею – м. Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко і Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії та ін.) є «асоційованими державами» із США. Вони мають обрані парламенти і президентів. Пуерто-Ріко вважається «державою, що вільно приєдналася». Закони США мають тут верховенство, як і в Штатах, але всі ці території не мають свого представництва, в Сенаті, а у Палаті представників – тільки делегата з правом дорадчого голосу. У прямому правлінні перебувають також острови Східне Самоа та Віргінські острови, які мають статус територій США.

Штати є державними утвореннями, які не володіють державним суверенітетом і не мають права виходу із США. Вони приймають свої конституції, які відповідають основним положенням Конституції США. Структура органів штатів відповідає структурі федеральних органів. Законодавчу владу у штаті здійснює *легіслатура* (як правило однопалатна), виконавчу – обраний населенням губернатор, судову – Верховний Суд та інші суди штату.



Конституція США визначила принципи розмежування владної компетенції федерації і штатів та встановила сферу виключної компетенції федерації. За межами встановленої компетенції свої повноваження реалізують штати та їх органи.

Цікавим є той факт, що Конституція США 1787 р. вважається найстарішою писаною конституцією у світі.



При цьому пам'ятаймо, що Конституція Пилипа Орлика 1710 р. стратегічно визначила набагато років уперед напрям розвитку багатьох демократичних держав. Нею вперше були обмежені права гетьмана, запроваджено представницький орган – Генеральну Раду, реалізовано принцип поділу влади та запроваджено виборні посади на Запорозькій Січі. Однак, на жаль, ця Конституція не працювала в реальності, на відміну від американської, яку називають «живою конституцією», тому що вона забезпечує стабільність у державі, має невеликий обсяг та обумовлюється важливою роллю Верховного суду.



Конституція США, на відміну від багатьох конституцій демократичних країн світу, є *найкоротшою*. Вона складається з преамбули та 7 статей, присвячених законодавчій, виконавчій і судовій владі, взаємовідносинам федерацій і штатів. Проте змінити її не просто. Для цього потрібна згода не лише на державному рівні, а й на рівні штатів. А це зробити не легко, тому її часто називають «жорсткою конституцією», в яку нелегко внести відповідні поправки.

Одразу ж після її прийняття Конституційним конвентом, виявилось, що в ній немає норм правового статусу особи. Цей недолік Конституції був підданий справедливій критиці, і у багатьох штатах поширився рух за демократизацію Конституції. З великими зусиллями плантатори та буржуазія домоглися ратифікації Конституції більшістю штатів з умовою внести до неї відповідні поправки.

Зокрема, Конгрес (парламент США) змушений був у 1791 р. внести до Конституції 10 поправок, які були розроблені Дж. Медісоном у співпраці з Д. Джеферсоном і мали загальну назву «Білль про права», який мав важливе прогресивне значення в розвитку де-

мократичних традицій американського народу, означав перемогу американської демократії і став прикладом для правових документів інших країн світу.



Перша поправка «Білль про права» проголошувала буржуазно-демократичні свободи: слова, зборів, друку, віросповідань, петицій, а також відокремлення церкви від держави. Друга поправка дозволяла громадянам США мати, зберігати та носити зброю. Третя поправка забороняла примусове розміщення військ у приватних будинках, встановлювала недоторканність житла. Четверта поправка встановлювала недоторканність особи, майна й особистих паперів. П'ята-восьма поправки передбачали дотримання прав громадян, притягнутих до судової відповідальності. Дев'ята поправка містила застереження, що наведені вище права не повинні скасовувати чи обмежувати права, якими вже користується народ. Десята поправка проголошувала, що ті прерогативи, які за Конституцією не належать Конгресові, закріплювалися за законодавчими зборами штатів.



Історія свідчить про те, що до проекту «Білль про права» входило 12 поправок. Однак поправка щодо визначення формули розрахунку кількості депутатів у Палаті представників за результатами перепису населення, яке б проходило кожні десять років, не була ратифікована. Інша поправка, яка забороняла вступ у силу закону, що змінював розмір зарплати сенаторів та представників до їх переобрання, вступила в силу лише у 1992 р. і стала 27-ю поправкою.

До більш пізніх поправок належать: 22-га поправка, яка обмежує час перебування Президента при владі двома строками; 23-тя – надає мешканцям округу Колумбія право на участь у президентських виборах; 24-та – підтверджує право на голосування незалежно від сплати податку на голосування; 25-та – встановлює порядок заміщення поста віце-президента між виборами; 26-та – знижує виборчий вік до 18 років; 27-ма, як уже зазначалося, забороняє Конгресу підвищувати собі платню.



Конгрес США визнається законодавчою гілкою влади, що складається з двох палат – Сенату та Палати представників.

До складу *Палати представників* депутати обираються на 2 роки за «округами», які формуються пропорційно до кількості населення штату. Вони мають бути сформовані так, щоб не перетинати кордони штатів. Кожен штат повинен мати хоча б один округ та, як це було спочатку зафіксовано, обирати одного представника від 30 тис. громадян. Загальна кількість членів Палати представників установлюється Конгресом і в 1910 р. становила 435 представників. За результатами перепису населення кожному штату виділяється певна кількість місць. У найменшій кількості – одна особа – представлений штат Аляска, у найбільшій – 53 особи – штат Каліфорнія. Спікер Палати представників займає наступне після віце-президента місце в списку успадкування президентської посади.

Члени Палати представників повинні бути не молодші 25 років, не менше від семи років бути громадянами США і постійно мешкати в тих штатах, від яких вони були делеговані до Конгресу. Штати можуть встановлювати додаткові вимоги до процедури виборів Конгресу, але вимоги до її членів кожна палата має право встановлювати самостійно.

Друга палата – *Сенат* – представлений двома сенаторами від кожного штату. До складу Верхньої палати – Сенату – входять 100 сенаторів, які представляють 50 штатів США.

Сенатори обираються на шість років. Раз на два роки склад Сенату оновлюється на третину його членів. Дві сенаторські позиції від одного штату завжди переобираються в різні роки. Сенатора, який був обраний раніше, називають «старшим сенатором штату», обраного пізніше – молодшим.

Для того щоб бути обраним до Сенату, потенційному кандидату потрібно щонайменше задовольняти такі вимоги: згідно з Конституцією члени Сенату повинні досягти 30-річного віку, бути громадянами США не менше ніж дев'ять років і постійно мешкати в тому штаті, від якого обрані.

Свої засідання Конгрес проводить у Капітолії (м. Вашингтон). Двопалатність парламенту зумовлена необхідністю представлення в

ньому не тільки всього населення держави в цілому, а й суб'єктів федерації також.

Конгрес США має право встановлювати податки, збори та акцизи для того, щоб сплачувати борги.

В обох палатах Конгресу діють партійні фракції *республіканської та демократичної партій*, які є основними в двопартійній системі.

*Демократична партія* США заснована в 1828 р., є однією з найстаріших політичних партій у світі. Вона належить до центристських партій лівого спрямування. Пріоритетами її діяльності є: регулювання державного втручання в економіку, збільшення ставок на податки з метою підвищення соціальних стандартів. Особливу увагу демократи приділяють розвитку і підтримці «третього сектору», створюючи спеціальні програми для членів територіальних громад, наприклад включення в громаду соціальних меншин або мігрантів.

*Республіканська партія* США була створена в 1854 р. як альтернатива демократичній партії. На перших стадіях, підтримуючи рабовласницький устрій у південних штатах країни, вона віддавала перевагу захисту інтересів промисловців індустріальної півночі США. Республіканську партію США відносять до центричних партій правого спрямування. Сьогодні її представники виступають за зниження ставок і зменшення кількості податків, лібералізацію економіки, зниження соціальних виплат, витрат на екологічні програми, збільшення витрат на утримання армії і спецслужб, які ведуть боротьбу з тероризмом.

В обох палатах Конгресу США діють постійні (*standing committee*) та спеціальні комітети (*select committee*). У середині них створюються постійні підкомітети (*subcommittee*) або підкомітети (*ad hoc*). Палатою представників та Сенатом можуть створюватись також об'єднані комітети (*joint committee*) з різних питань. Так, для підготовки інавгурації Президента США обидві палати створюють об'єднаний комітет Конгресу США щодо церемонії інавгурації.

У комітетах та підкомітетах проходить основна робота, пов'язана з детальним обговоренням законопроекту, проведенням його експертизи, визначенням основних недоліків та внесенням суттєвих коректив у текст білля.

З найбільш важливих питань проходять парламентські слухання, на які запрошується широке коло громадськості, експертів, представників корпорацій. Також ураховуються пропозиції компетентних державних структур – Головного контрольно-фінансового

управління – бюджетного управління Президента США, пропозиції якого мають консультативний характер.

На заключному засіданні комітету щодо законопроєкту проходить підсумкове голосування та готується доповідь до Палати представників, в якій визначається або позитивний відзив (*favorable*), або негативний (*adverse*) із рекомендацією відкласти розгляд законопроєкту, також він може бути без рекомендацій. При цьому Палата вправі повернути відкладений законопроєкт назад на розгляд.



Головною формою діяльності Конгресу є законодавство. Законодавча ініціатива належить тільки членам обох палат. Вони можуть вносити тексти біллів (законопроєктів) на розгляд до парламенту. При цьому опосередкованим правом законодавчої ініціативи наділений Президент. Він також може розробити білл та передати його членам Конгресу від своєї партії, щоб вони внесли його на розгляд до відповідної палати. Крім того, Президент може подати свої законодавчі ідеї Конгресу в рамках щорічного послання про стан США (так зване Послання до Нації).

Законодавчі збори США також можуть пропонувати свої законодавчі ідеї шляхом звернення до конгресменів, які представляють їх штат. Громадяни відповідно до першої поправки до Конституції США можуть скористатись правом петиції до Конгресу із пропозицією про необхідність прийняття конкретного закону.



Рішення Конгресу пов'язані із законотворчою діяльністю і можуть мати такі форми:

– *білл (законопроєкт)* – є найбільш поширеною формою законодавчої пропозиції згідно з широким переліком питань. Законопроєкт набуває сили закону після одноголосного схвалення його обома палатами Конгресу та підписання Президентом. Білли можуть бути як публічні (визначають загальні правила для всіх), так і часткові (регулюють питання відносно окремих осіб чи корпорацій);

– *спільна резолюція* – згідно зі своїм статусом та порядком прийняття аналогічна біллу. Відмінність полягає в тому, що вона приймається з більш вузьких або специфічних питань. Наприклад,

усі конституційні поправки оформлюються у вигляді спільної резолюції, яка після прийняття в Конгресі зразу направляється для ратифікації до законодавчих зборів штатів і вступає в силу після схвалення не менше як 3/4 усіх штатів. Також шляхом спільної резолюції можуть бути оформлені деякі зовнішньополітичні рішення (участь у міжнародних організаціях, питання війни і миру) або різні фінансово-бюджетні питання другорядного характеру, які потребують оперативного втручання;

– *збіжна резолюція* – акт який не має сили закону і приймається паралельно в двох палатах Конгресу для вираження їх думок, що збігаються, з будь-яких принципових питань. Він потрібен для координації дій та подальшої роботи палат у визначеному напрямі. Президенту на схвалення не подається;

– *проста резолюція* – акт, який не має силу закону і приймається лише однією з палат Конгресу, виражає її думку з будь-якого питання, яке розходиться з офіційною позицією Адміністрації США.



Процес внесення законопроєктів досить простий. Зокрема, у Палаті представників текст законопроєкту опускається в спеціальну шухлядку – *хонер*, який стоїть на столі в клерка палати. У Сенаті, з дозволу голови влади, ця процедура відбувається під час ранкового засідання та супроводжується короткою промовою сенатора. Не пропонуючи проєкту закону по суті, сенатори і конгресмени можуть обмежитись внесенням до Палати представників петиції про розгляд відповідного законодавства. У цьому випадку розгляд законопроєкту доручається постійному комітету або свої послуги надають різноманітні лобістські організації, зацікавлені в тому чи іншому рішенні питання.

Після офіційного внесення проєкту він роздруковується на спеціальному друкарському бланку, в якому укази мають порядковий номер і коротке найменування законопроєкту, а також зазначаються прізвища членів палати, які представили і підтримали проєкт у палаті Представників. Їх повинно бути не більше 25 осіб. Текст друкується на аркушах, кожен рядок з яких має порядковий номер. Зроблено це для того, щоб полегшити процес обговорення та внесення до проєкту поправок. Тексти законопроєктів зберігаються в



кімнатах зберігання документації. Інформація про них публікується в офіційному віснику конгресу – Конгрешнл рекорд.



Законопроекти (білли) завжди першочергово розглядаються в тій палаті, в якій їх ініціювали, за винятком фінансових біллей, які можуть виходити лише від Палати представників.

На практиці законопроекти з одного й того ж самого питання можуть бути запропоновані одночасно і членом Палати представників, і сенатором, і паралельно розглядатись в обох палатах.

Усі законопроекти мають пройти три читання в різні дні.

Під час *першого читання*, як правило, зачитується лише назва проекту і вирішується питання про направлення його до профільного комітету. Постійний комітет за необхідності направляє проект у підкомітет, визначаючи подальший порядок його розгляду. На цій стадії доля проекту – цілком у руках комітету, оскільки палати рідко суперечать демократичним цінностям.

*Друге читання* починається з доповіді голови профільного комітету про стан законопроекту після його опрацювання в комітеті. Відбувається постатейне читання білля; потім відбуваються спільні дебати з пропозиціями щодо різних поправок. Діє правило про доцільність поправок стосовно даного білля. По кожній запропонованій поправці проходить окреме голосування. Білль із прийнятими поправками направляється до профільного комітету для внесення їх у текст.

З метою спрощення парламентської процедури під час обговорення білля у другому читанні, коли вимагається постатейне читання законопроекту, Палата представників може бути трансформована в Комітет всієї палати (*Committee of the Whole House on the state of the Union*) і в такому форматі проводити обговорення питань (як правило – з державних доходів (податків)). При цьому кворум для прийняття рішення може складати лише 100 осіб, що вдвічі менше, ніж при звичайному засіданні палати.

Для управління роботою Комітету всієї палати призначають голову від партії більшості, якому спікер Палати представників на деякий час передає своє місце. Головуючий визначає порядок та час дебатів із розгляду всіх важливих поправок до білля. Після закінчення

дебатів Комітет всієї палати завершує свою діяльність, а всі запропоновані ним поправки виносяться на голосування. Після цього білль потрапляє на третє слухання, де відбувається голосування в цілому за законопроект.

*Третє читання* починається із зачитування остаточного підготовленого тексту білля (поправки вже не можна пропонувати), після чого він ставиться спікером на голосування та приймається простою більшістю голосів палати. Прийнятий законопроект іменується Актом Палати представників і направляється до Сенату, де проходить ті ж самі стадії.

Зокрема, в Сенаті проходять зачитування та дебати, вносяться поправки. Обговорення, як правило, не обмежується в часі. Однак, якщо хтось із сенаторів навмисно затягує час обговорення законопроекту, то Сенат 3/5 голосів від свого складу може обмежити час обговорення до 30 годин, а виступ сенатора – до однієї години. Після завершення відведеного часу Сенат переходить до третього читання і голосування в цілому за білль. Якщо в Сенаті виникають зауваження та поправки до законопроекту, то він повертається назад до Палати представників.



У Сенаті, як правило, в основному підтримуються акти (білли), прийняті в Палаті представників. Крім того, сенатори і самі вправі проявити законодавчу ініціативу та запропонувати законопроект для схвалення Палатою представників, за винятком фінансових біллей.

У разі, коли між палатами Конгресу під час роботи над законопроектом виникли розбіжності відносно його змісту, може бути створений узгоджувальний комітет та розпочаті узгоджувальні процедури. До складу комітету призначається рівна кількість представників від обох палат Конгресу, які мають обговорювати лише спірні питання.

*Узгоджувальний комітет* працює до того часу, поки не прийдуть до повної згоди. При цьому вони вправі періодично змінювати своїх представників і надавати їм нові інструкції. Доповідь узгоджувального комітету про взаємну домовленість відносно предмета спору направляється до Палати представників і в Сенат, де відбувається голосування за документ, до якого вже не можна вносити ніяких змін.

Якщо навіть після цих процедур одна з палат відмовиться підтримати білль у запропонованій редакції, то створюється або новий узгоджувальний комітет (за згодою іншої палати), або білль вважається повністю відхиленим.



Білль обов'язково повинен бути прийнятий в ідентичній редакції обома палатами Конгресу, щоб у подальшому він зміг потрапити на підпис до Президента, який має підписати його в десятиденний термін (не враховуючи неділі). З моменту підписання закон вступає в силу. Якщо Президент пропустить десятиденний термін, то білль автоматично стає законом і вступає в силу без участі Президента.

Президент також наділений правом відкладеного і абсолютно го вето, тобто повністю відхилити білль, або повернути його назад до Конгресу із своїми зауваженнями. Відкладене вето долається 2/3 голосів із кожної палати Конгресу, після того білль у попередній редакції автоматично стає законом і підпису Президента не потребує. Абсолютним вето Президент може скористатись, коли білль до нього потрапляє менше як за 10 днів до закінчення сесії діючого Конгресу.

Ураховуючи, що Конгрес діє відповідно до правил дисконтинітету щодо біллей, то вся робота із законопроектом має бути завершена до завершення дворічної сесії; перенесення незавершеної роботи щодо законопроекту на наступну сесію не допускається. Тому підписання білля в такій ситуації залишається суто на Президентові: він може як підписати його, так і проігнорувати (Президент як би «кладе білль собі в карман»). Тоді вся робота щодо законопроекту почнеться із самого початку на наступній сесії Конгресу.

Після підписання Президентом, завершення терміну, відведеного для вето або подолання вето Конгресом, закон передається Архіваріусу США, а його копії публікуються у вигляді брошур Державної служби друку (*Government Printing Office, GPO*). Архіваріус збирає щорічні томи прийнятих законів та публікує їх у вигляді Великого збірника законодавства США (*United States Statutes at Large*). За законом текст Великого збірника є офіційним текстом (*legal evidence*) законів, прийнятих Конгресом.



Президент США наділений широкими повноваженнями. За конституцією ним може бути корінний, а не натуралізований громадянин США, який досяг 35-річного віку та проживає безвиїзно у межах США не менше 14 років. Президент і віцепрезидент не можуть бути мешканцями одного штату. Кандидатом у Президенти може бути висунутий лише один із видатних політичних діячів двох головних партій.

Президент США обирається строком на чотири роки колегією виборців, тобто шляхом непрямих виборів. Кожен штат обирає стільки виборців, скільки сенаторів та представників відсилає до Конгресу. Загальне число виборців у країні, таким чином, дорівнює загальному числу членів обох палат Конгресу, плюс три виборці від Федерального округу Колумбія. Кожна партія у штаті висуває свій список виборців. Партія, яка набрала більшість голосів, надсилає до виборчої колегії всіх виборців від штату. Виборців обирають у перший вівторок після першого понеділка листопада місяця високосного року. Обрані виборці збираються у столицях відповідних штатів у перший понеділок після другої середи грудня того ж самого року і подають голоси за кандидатів у президенти та віцепрезиденти. Підготовка до виборів президента починається приблизно за рік до голосування виборців, коли партії починають підбирати своїх кандидатів на вищу державну посаду.

Навесні року президентських виборів у штатах проводяться первинні вибори – *праймеріз*, під час яких висуваються в кандидати на посаду президента і віце-президента від кожного штату, обираються кандидатури виборців, призначаються делегати на національний *партійний конвент*. Вищої напруги виборча кампанія досягає в середині літа, коли збираються партійні конвенти (з'їзди) для того, щоб висунути на пост президента і віце-президента кандидатів.

Національний партійний конвент юридично вважається вищим партійним органом, однак насправді він збирається лише раз на чотири роки для того щоб висунути кандидатів на посаду президента чи віцепрезидента від цієї партії. Усі рішення національних конвентів, включаючи призначення кандидатів, приймаються звичайною більшістю голосів делегатів. Основна боротьба під час роботи конвентів точиться навколо найбільш популярних кандидатів.

Як правило, у кожній партії є 2–3 таких представники. Коли, нарешті, той чи інший кандидат набирає більшість голосів, його оголошують «висунутим одностайно». Обравши кандидата на посаду президента, конвент у такому самому порядку обирає кандидата у віцепрезиденти.

Конституційна процедура обрання президента – чиста фікція, оскільки насправді результат виборів вирішується під час голосування за виборцями. Та партія, яка зуміла провести у виборчу колегію більшу кількість виборців, стане правлячою партією – її ставленик оселиться у Білому домі на чотири роки. Виборець не є незалежним.

За традицією, яка стала непорушною конституційною нормою, виборець голосує за кандидатів тієї партії, за списком якої він був обраний.



За всю історію існування США не було випадку, щоб виборець зрадив свою партію і проголосував за іншого кандидата. Конституція говорить, що обраним вважається той кандидат, який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден кандидат не збере такої більшості, то вибори президента проводяться палатою представників з числа трьох осіб президентського списку, які набрали найбільше число голосів, однак ця процедура була застосована лише два рази – у 1804 р. був обраний Д. Джефферсон, а у 1824 р. – Дж. Адамс.

Обраний президент 20 січня наступного за виборами року складає присягу та приступає до виконання своїх обов'язків. Конституція США нічого не говорить про можливість переобрання президента, але з перших років існування США встановився звичай, згідно з яким президент не повинен займати свою посаду більше двох разів. Ф. Рузвельт порушив цю традицію: його обирали чотири рази поспіль. У 1951 р. була ратифікована 29-та поправка до Конституції, згідно з якою жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більше двох разів.

Віцепрезидент є головою Сенату, хоча останній обирає свого тимчасового голову і успадковує президентську посаду у разі смерті або відставки президента. Президент може покладати на віцепрезидента різні обов'язки. Президент США поєднує у своїх руках

повноваження глави держави і голови уряду. Він безконтрольний, безвідповідальний і практично незмінюваний. Президент керує величезним військово-бюрократичним апаратом, не несе жодної відповідальності перед Конгресом.

Важливим для розуміння рівня демократії в США є *міське самоврядування*, яке ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі, що входить до компетенції штату. Тому системи місцевого самоврядування в різних штатах різноманітні. Більшість штатів, крім двох, поділяються на графства. Усього в США понад 3 тис. графств, їх населення обирає ряд посадових осіб: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Під їх керівництвом працюють муніципальні посадовці.

Міста виділені із графств і мають свою окрему систему самоврядування.



У цілому в США існують три системи місцевого самоврядування. Зокрема, у більшості міст існує система *«рада-управляючий»*. Населення обирає раду, яка, у свою чергу, обирає мера. Мер головує в раді, а управління здійснює найманий за контрактом посадовець-менеджер. Друга система – *«рада-мер»*. Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. І, нарешті, існує третя система – *«комісійна система»*. Населення обирає комісію у складі 3–7 осіб, які виконують функції міської ради і видають окремими галузями управління.

Графства поділяються на *тауни і тауншипи*. Ці найменування склалися історично і на сьогодні між ними фактично немає ніякої різниці. Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і законами окремих штатів. Вона відповідає принципам місцевого самоврядування, тобто відповідає за прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання соціальних послуг, муніципальне житло, лікарні, місцеві дороги, здійснення контролю за місцевими органами.

Як висновок, відзначимо, що позитивний досвід парламентаризму в США може бути застосований в Україні, зокрема для проведення децентралізації влади й удосконалення механізмів обрання народних депутатів України та прийняття законів.



Парламентаризм відіграє значну роль у формуванні й зміцненні демократії та правової держави. Як правило, існує два основних підходи до розуміння інституційної сутності парламентаризму.

Перший – це частина повноважень, якими наділений парламент у демократичній державі. Насамперед ідеться про *представницьку функцію* парламенту, його здатність вільно обговорювати та приймати політичні рішення у вигляді законів.

Другий – це теорія і практика функціонування парламенту як *провідного органу* системи державного управління, наділеного спеціальними повноваженнями, до яких відносять повноваження законодавства, виборів уряду, контролю за його діяльністю та іншими органами виконавчої влади, їх відставки, а також відставки голови держави.

Парламентаризм ґрунтується на домінуючому становищі законодавчого органу – парламенту – у системі поділу влади, провідною функцією якого виступає ініціатива народного представництва.

Згідно з історією парламентаризму ідея поділу влади виникла ще в епоху античності, але остаточне закріплення отримала в XVII–XVIII ст. Вона розроблялась британськими та французькими мислителями – Дж. Локом, Т. Гоббсом, Ш. Монтеск'є та ін. і ґрунтується на виділенні трьох видів влади та вимозі до їх поділу між різними державними органами. Пріоритет надається владі законодавчій, яка визнається не лише верховною владою в державі, а й «священною і незмінною в руках тих, кому суспільство її довірило».

У подальшому розвитку теорії та практики парламентаризму встановилась безпосередня залежність між політичною культурою громадян держави та її здатністю до представництва. Зокрема, Дж. С. Мілл (британський філософ) розглядав *представництво як ідеал державного правління*, пов'язуючи його з розвитком політичної культури, цінностями та мотивацією і відмічав, що «представництво тим більше підходить для народу, чим вище його культурний розвиток».

У різних державах розвиток парламентаризму відбувався по-різному та різними темпами. Тому кожна держава перебуває на різних стадіях розвитку парламентаризму – початковій стадії, стадії становлення та стадії стабільності.

### 3.2. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні

#### *Історичні аспекти формування та функціонування представницької влади на території України*

Ураховуючи, що історія та передісторія парламентаризму сягає багатьох століть, а його еволюція була складною і суперечливою, великого значення набуває дослідження та з'ясування ретроспективи управлінської діяльності в представницьких органах, які були прообразами парламенту.

Незважаючи на те, що представницька влада, а відповідно і парламент на сучасному етапі розвитку людства є відносно «молодими» порівняно з тисячоліттями прямого правління всього народу, яке згодом було названо вченими прямою демократією, проте можна стверджувати, що український парламентаризм має значне історичне підґрунтя. Традиції українського парламентаризму беруть початок з утвердження в Україні демократичних інститутів, системи поділу влади, присутності представництва громадян в органах влади.



В ідеальній формі *пряма демократія* передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті й реалізації рішень загальнодержавного й місцевого характеру та безпосередню правотворчість народу. Отже, пряма демократія можлива лише за умови, якщо всі ті, хто володіють виборчим правом, збираються в одному місці для обговорення актуальних питань, і в результаті голосування на підставі більшості думок приймається рішення, що має виконуватися всім суспільством або його частиною.

Разом з тим існує ряд недоліків системи, яка побудована на основі прямої демократії. Ефективно впроваджувати таку форму демократії може лише маленький округ на зразок давньоафінського поліса або віча Новгородської республіки, але не багатотисячне або мільйонне суспільство. Тому, коли народонаселення почало зростати, а соціальна структура ускладнюватись, поступово на зміну прямій демократії приходила нова форма правління, яка отримала назву «представницьке правління».



За наявності хоча б однієї особи, одного «представника», якого необхідно обрати, буде вже не «пряма» в буквальному сенсі демократія. Підтвердження ми знаходимо в сучасній Швейцарії, де пряма демократія є основою організації держави. Там між зборами на один рік обирають амтмана до тих пір, поки громадяни не збираються знову. Право голосу належить усім. Така форма правління отримала назву плебісцитарної демократії.



*Плебісцитарна демократія* – 1) форма народовладдя із сильними авторитарними тенденціями, у рамках якої лідер режиму використовує схвалення мас як основний засіб легітимації своїх політичних рішень; 2) політико-правова теорія, за якою умови існування високорозвиненого індустріального суспільства вимагають концентрації всієї політичної і адміністративної влади в руках динамічного загальнонаціонального лідера («сильного» президента) і підвладного йому високопрофесійного бюрократичного апарату.

Коли пряма і плебісцитарна демократії стали неефективними, зросло народонаселення та ускладнилась соціальна структура суспільства, склалася парламентська форма представницького правління.



Перші ознаки демократичної форми правління на території Української держави з'явилися задовго до виникнення Київської Русі, вони беруть початок ще з антських часів, коли всі важливі рішення приймалися на віче – народних зібраннях. Така система управління була і на ранньому етапі існування Київської Русі, незважаючи на те, що в епоху Середньовіччя в Європі домінувала монархічна форма правління.

Ю. Шемшученко зазначав, що у перші століття нашої ери територія нинішньої України стала ареною формування слов'янського угруповання давньоєвропейського населення. Серед інших слов'янських племен спочатку виділялася їх південно-західна група, яка проживала на території від Карпат до Сіверського Дінця й отримала назву антів. У III–IV ст. тут сформувалася Антська держава, яка чимало успадкувала від скіфів і особливо від грецьких полісів у Північному Причорномор'ї. «Незчисленними племенами антів, – писав відомий

візантійський історик того періоду П. Кесарійський, – не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням, і так усі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно». Найбільш поширеними формами такого правління були ради племінних союзів при вождях антів, народні зібрання у вигляді родових та племінних сходів тощо.

### *Народовладдя і представницька влада в Київській Русі*

Починаючи з VII ст. антів на історичній арені змінили інші племена східних слов'ян – поляни, древліани, сіверяни, волиняни, дреговичі та ін. Вони утворюють союзи східнослов'янських племен, які дістали назву князівств. Для ефективної боротьби з кочівниками у VIII ст. відбулося об'єднання кількох таких князівств у суперсоюз Русь із центром у Києві. На рубежі VIII–IX ст. це об'єднання переросло в ще могутніше – Руську землю, до складу якої входила майже половина всіх східних слов'ян. Процес їхньої політичної консолідації завершився з об'єднанням Київської і Новгородської земель у давньоруську державу – Київську Русь. Під її владою у X ст. перебували всі східнослов'янські племена.



Початком становлення української державності, а разом із тим представницької влади, можна вважати утворення Київської Русі (IX ст. н.е.). Це була держава з типовою феодальною монархією, що будувалася за принципом сюзеренітету-васалітету князівств, які входили до її складу. Київська Русь не була адміністративно унітарною державою, а складалася із відносно самостійних земель та волостей, які були слабо пов'язані між собою економічно. Великий князь стояв на чолі Київської Русі, і хоча Русь не мала загальнодержавного представницького органу, проте влада Великого князя була дещо обмеженою, оскільки вона була під контролем народних зборів м. Києва – Віче, яке було продовженням давніх традицій народовладдя.



*Віче* – загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ. Віче відоме вже в добу племінного устрою як вияв народоправного ладу.

Як вважав М. Володимирський-Буданов, після першої епохи історії народних зібрань – племінної – прийшла друга епоха (IX–X ст.),

коли віче поступово перемістилося в міста, що мали центральне значення для волості.

Отже, вічовий звичай був поширений у всіх волостях. Віче також контролювало владу удільних князів, які керували волостями.

Уже з XI–XII ст. літописи повідомляють, що в Києві, Новгороді та Смоленську існують народні зібрання. Люди «сходяться на думу, на віча, що старійшини здумають, на тому і пригороди стануть». Як пише Р. Лашенко: «... віче – народне зібрання: це той верховний народний орган, який вирішував з давніх-давен долю народу».

Віче Новгородської землі було важливим етапом розвитку представницьких органів Русі, особливо зважаючи на племінну близькість новгородців і українців, саме тому, що вічеві принципи Новгородода базувалися лише на основі чистого народовладдя.

Ярослав Мудрий надав Новгороду особливі права, які встановлювали фактичний республіканський устрій Новгородода і визнавалися наступниками Ярослава. Поступово в Новгороді формується політичний устрій із поділом влади і розвинутою судовою системою. Міста і села мали повну автономію. Обиралися народом Рада Бояр, князь, архієпископ і посадник. Рада Бояр представляла законодавчий орган (парламент), архієпископ виконував функції президента, а посадник – голови уряду. Князь був головнокомандувачем армії республіки. Народне віче, у якому мав право брати участь кожний голова родини, міг скликати будь-який громадянин, вдаривши у вічовий дзвін.



*Віче* – верховний народний орган влади, який представляв волю народу; загальні збори міської громади, які скликалися для розгляду найважливіших політичних і громадських справ.

Розповідаючи про природу влади і компетенцію новгородського віча, Костомаров писав: «Віче встановлювало рішення по управлінню, договори з князя-ми та іншими землями, оголошувало війни, заключало мир, закликало князів, вибирало владик, робило розпорядження про збір війська і про захист країни, віддавало на власність або в кормлення землі, встановлювало торговельні права і якість монети, встановлювало правила й закони. Віче було законо-

давчою владою, а разом з тим являлося судовою, особливо в справах, що торкалися громадянських прав». Отже, влада віча була не лише законодавчою, а й судовою.

Український правознавець Р. Лашенко зазначав, що законодавча діяльність віча виявлялася в обговоренні на народних зібраннях і в прийнятті законодавчих постанов, які мали як закони обов'язкову силу в державі. Стосовно державного управління взагалі, то в цій сфері діяльність віча полягала в нагляді за різними урядовими органами влади, тим більше, що найважливіші посади (наприклад посада тисяцького) в давні часи займалися шляхом народного обрання на вічах. Віче, констатуєчи бездіяльність народних обранців, а тим більше спостерігаючи їх негативну для народних інтересів діяльність, – знімало їх із посад, на які вони були обрані. Також віче чинило правосуддя, особливо в справах, що торкалися громадянських прав. Віче було верховним судом у справах, які стосувались різних непорозумінь між народом і князем та могло прийняти рішення щодо його усунення від князівства.

Усі вільні громадяни однаковою мірою мали право на участь у вічі. Обмеження прав щодо участі у вічах стосувалося лише невільних, тому холопи, раби, закупи у вічах участі не брали. Не брали участі у вічах також жінки і неповнолітні громадяни.

Віче мало право знімати і призначати князя. Це право визнавалося самими князями, оскільки вони постійно боролися за контроль над волостями і шукали підтримки в населення. За традицією в народі було сильним переконання, що всі проблеми суспільного життя можуть бути вирішені новим «добрим» князем. Тож місцеві громади шукали гарантій свого благополуччя й ефективного врядування не в законах, а в особі доброго князя. В історії ми знаходимо багато підтверджень цьому: в 1068 р. віче Києва вигнало великого князя Ізяслава і запросило на князювання Всеслава, у 1113 р. покликало на Київський стіл Володимира Мономаха, а у 1146 р. – Ізяслава; віче Чернігова у 1078 р. усунуло князя Всеволода і обрало Олега Святославовича.

У давньоруській державі важливим дорадчим органом була Боярська дума, що діяла при князі. У своїх дослідженнях український учений Ю. Шемшученко відмічав, що давньоруська держава успадкувала від Русі і Руської землі майже всі владні функції військової демократії. Влада великого київського князя хоч і була значною, але не безмежною. Зокрема, свої рішення з найважливіших питань він

приймав за згодою «княжих мужів» – бояр, які разом із представниками духовенства, великих міст тощо входили до складу боярської ради. Членів ради, яких називали «думцями», на раду скликав великий князь. Вона була важливим дорадчим органом давньоруської держави щодо прийняття обґрунтованих рішень як із військових, так і з цивільних питань.



*Боярська дума* – дорадчий орган, що діяв при князі, інституція, склад і діяльність якої не регламентувалися жодним законом. Хоча це була постійно діюча інституція, проте її склад перманентно змінювався, оскільки князь запрошував бояр за власним бажанням і вибором (10–15 бояр). Лише Боярська дума Галицько-Волинського князівства була винятком, будучи фактично основним органом державного управління в князівстві. Самі бояри ініціювали її скликання. Князь не міг видати жодного законодавчого акта без згоди Боярської ради. У компетенції Боярської думи був розгляд і обговорення питань законодавства, внутрішньої та зовнішньої політики, державного устрою, релігії. Її рішення мали дорадчий характер.

Боярська дума стала продовженням Княжої ради в нових історичних умовах московського царства. Без думи не обходиться жоден государ, зокрема й Іван Грозний. Основними органами влади загальнодержавного рівня в цей період були цар і Боярська дума. Цар, як і будь-який інший монарх в європейській централізованій державі, поєднував в одній особі законодавчу, виконавчу і судову владу.

Ставши органом державного управління, Боярська дума набула ознак станово-представницької влади, що здійснювалася на колегіальних засадах. За певних умов вона б могла трансформуватись в інститут парламентаризму. Однак політичний розвиток в українських землях пішов іншим шляхом.

У Київській Русі була досить сильною автономія громад, місце самоврядування. Народ управлявся владою, яку він обрав, а представники центру не порушували загальнодемократичних засад Київської держави.

У добу татаро-монгольського панування серед південно-західних земель Русі починає домінувати «думський» елемент: влада

бояр бере гору і над князівською, і над вічовою владою. Натомість у північно-західних землях віче зберігає своє колишнє значення і навіть дещо зміцнює свої позиції, особливо у Новгороді Великому. Нарешті, на північному сході починає домінувати князівська влада.

### **Становлення представницької влади на українських землях під впливом іноземних держав**

Територія сучасної України в минулому не мала єдиного представницького органу правління з історичних обставин. У певні періоди українські землі перебували під владою різних держав, що мало значний вплив на становлення і розвиток виконавчої влади (табл. 3.1).

*Таблиця 3.1*

### **Українські землі під владою іноземних держав на початку XVI ст.**

Українські землі	Держава, під владою якої перебували
Галичина (від 1387 р.) Західне Поділля (від 1430 р.)	Польща
Буковина (від середини XVI ст.)	Молдавія
Закарпаття (від XIII ст.)	Угорщина
Київщина, Волинь, Брацлавщина (Східне Поділля), Чернігово-Сіверщина	Велике князівство Литовське
Причорномор'я та Приазов'я	Кримське ханство

### **Представницькі органи Великого князівства Литовського**

Під час татаро-монгольської навали XIII ст. давньоруський устрій зберігся тільки в Галичині (князь Данило отримав право на володіння Галичиною в Золотій Орді). Переяславщина позбавилася князів і, очевидно, підпала під пряме ханське правління. Чернігівщина подрібнилася на малі князівства: Трубочеськ, Стародуб, Брянськ, Путивль, Рильськ і пізніше стала здобиччю москви. Київська земля була закріплена спочатку за Ярославом Суздальським, потім управлялася безпосередньо ханським баскаком і маловідомими князями (у 1300 р. київський митрополит Максим «не стерпя татарського насилья» переїхав до Суздаля).

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

За формою правління Литовсько-Руська держава спочатку була ранньофеодальною монархією, згодом трансформувалася у станово-представницьку монархію. У ній встановилися переважно давньоруські порядки. Судова і податкова системи організувалися за прикладом аналогічних систем руських князівств.

Значні зміни в державному управлінні відбулися за Литовського панування. Литовсько-Руську державу очолював Великий князь, який користувався майже необмеженою владою (він володів законодавчою, виконавчою, військовою і судовою владою). Удільні князі були лише радниками і виконавцями його волі.

Влада великого князя литовського формально була необмеженою. Фактично досить примітивний бюрократичний апарат не дозволяв князю контролювати периферію, особливо в удільних князівствах. Вітовт мав змогу усунути удільного князя від влади, але новий князь мав не менші автономні права, ніж усунутий попередник.

Навколо великого князя гуртувалися наближені до нього особи, призначені на певні посади – уряди: канцлер, підскарбій, підстолій, підчаший, писар, господарський та земський маршалки. Княжий двір виконував приблизно такі функції, як у Київській Русі XI–XII ст.

Згодом влада Великого князя починає слабшати. У XV ст. при Великому князеві було утворено дорадчий орган – Пани-Раду, який ще називали Господарською радою. До його складу входили найбільш могутні і впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін. У 1492 р. Пани-Рада видала спеціальну постанову, яка обмежувала владу Великого князя.



*Пани-Рада (Господарська рада)* – дорадчий орган, до якого входили найбільш могутні і впливові васали Великого князя: удільні та інші князі, бояри, церковні ієрархи та ін.

Існував ще один інструмент, за допомогою якого великий князь приймав рішення, – старша, передня, князівська рада. Вона складалася з п'ятьох осіб – віленського біскупа (єпископа), воєводи і каштеляна, а також троцького воєводи і каштеляна. Вони входили і до складу Пани-Ради та на її засіданні сиділи на передній лаві.

Коли Велике князівство Литовське перетворилося на централізовану державу, до складу Пани-Ради входили урядовці, які за-

їмали найвищі посади в державному управлінні (канцлер, гетьман, маршалок та ін.), та намісники (правителі) земель. Кількість членів ради збільшилася до 80 осіб. Наприкінці XV ст. із складу Пани-Ради виокремлюється таємна рада, члени якої називалися старшими панами. Це був постійний орган, у той час як Пани-Рада скликала Великим князем за потребою. На початку XVI ст. Пани-Рада стала органом співвлади. Без неї Великий князь не міг видавати закони, вести дипломатичні переговори, організовувати військові походи.

У 1507 р. Пани-Рада перетворилася на Сойм. Таким чином, влада у державі від абсолютної переходила в конституційну. Великий князь обирався виключно Соймом, Сойм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки.



*Сойм* – двопалатний представницький орган, який складався із двох кіл (палат). Перше коло (нижня палата) – лицарське, по два шляхетні депутати з повіту; друге коло (верхня палата) – Пани-Рада.

Саме Сойм втілював важливу адміністративно-територіальну реформу та впорядкував чинне на той час законодавство, відоме як «Литовські Статути», які, за визначенням історика Д. Дорошенка, відігравали роль «шляхетських конституцій». Основою Литовського статуту була «Руська Правда», складена ще за Ярослава Мудрого і Володимира Мономаха. Видався цей документ у трьох основних редакціях 1529, 1566 і 1588 рр.

Перший Статут, що згодом отримав назву «Старий», було ухвалено на вальному сеймі 29 вересня 1529 р. та поширено в рукописному вигляді. Цей Статут складався з 13 розділів і називався «Права писані, дані панству Великому князівству Литовському...». Він містив норми земельного, спадкового, зобов'язального, шлюбно-родинного, лісового, мисливського, кримінального, процесуального та конституційного права. Основною метою цього кодексу була оборона інтересів держави і шляхти, а особливо магнатів. Старий Статут закріплював права і привілеї шляхти як землевласницького стану. Другий Статут, що складався із 14 розділів, було затверджено Соймом у 1554 р., проте чинності він набув лише в 1566 р. Цей Статут отримав назву «Волинський», він здійснив адміністративно-



політичну реформу держави (поділ на повіти), і, зокрема, поширив привілеї рядової шляхти. Тепер, поруч з вищою палатою (Пани-Рада), до Союму були введені представники рядової шляхти – повітові послы. Другий Литовський Статут 1566 р. радикально зреформував усю систему органів влади й управління та остаточно утвердив ідею самоврядної і шляхетської держави, зближеної в типі основних політичних структур із Польським королівством. Статут Великого князівства Литовського 1588 р., названий Третім, або Новим, був складений після Люблінської унії 1569 р., об'єднання Великого князівства Литовського і Корони Польської та затверджений королівським актом 28 січня 1588 р. Цей Статут визначав права і привілеї шляхти, детально регламентував порядок судочинства, оформляв закріпачення основної частини сільського населення. Український історик В. Заруба зазначає, що третій Статут діяв на всіх українських землях у складі Речі Посполитої, його використовували в Гетьманщині, він став джерелом права і кодифікаційних процесів у Польщі, Литві, Росії, Білорусії та Україні аж на початку ХІХ ст. У кінці ХVІ ст. ним завершено кодифікаційні процеси у Великому князівстві Литовському і проведено повну уніфікацію сепаратних систем права в цій державі.



Литовський Статут був основою українського законодавства до кінця ХVІІІ ст. Реформи, які впроваджував Союм, поділили землі держави на воєводства і судові повіти. Влада у Литовсько-Руській державі від абсолютної поступово переходила в конституційну. Великий князь обирався виключно Союмом, Союм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки.

Розвиток міст Великого князівства Литовського, що супроводжувався збільшенням кількості населення, привів до формування, а згодом і зміцнення міщанства, якому надавалися права самоуправління у формі магдебурзького права. Норми цього права регулювали управління містом, суспільно-правові відносини, порядок суду та судочинства, визначали заходи кримінального покарання, регламентували внутрішню статутну діяльність купецьких корпорацій, ремісничьких цехів і торгів тощо. На чолі управи ставали виборні бургомістри, а на чолі суду – війти. Таким чином, місто було не зв'язане

адміністраційними обмеженнями та могло вільно розвиватись. Це і було метою самоврядування.

### **Українські землі в складі Речі Посполитої. Сеймикова активність**

У 1569 р. була укладена Люблінська унія, що об'єднала Велике князівство Литовське і Польщу. За Люблінським трактатом українські землі Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина отримали спеціальні привілеї. Усі стани урівнювалися з правами коронних громадян, а католицька і православна шляхта урівнювалися в правах. Литовський Статут залишався чинним актом. У судах та установах офіційною залишалася руська мова. З об'єднанням Литви і Польщі на зміну Союму прийшов Сейм, який і став виконувати законодавчу функцію.

Державний лад Речі Посполитої сформувався в перші роки її існування. У 1572 р. елекційний Сейм прийняв Конституцію Речі Посполитої, яка увійшла в історію під назвою «Генрікові артикули». Цей документ проголосив дворянську республіку. Кандидатура і процедура обрання короля визначалися конвокаційним (безкоролівським) Сеймом, сам процес обрання відбувався на елекційному Сеймі, а приведення правителя до присяги – на коронаційному Сеймі. «Прибійна рада» із 16 резидентів слугувала як наглядова влада над королем.



Сейм був двопалатним парламентом Речі Посполитої, що складався із Сенату і Посольської ізби. Сейм збирався раз на два роки на шість тижнів. До Сенату входили вищі посадові особи держави та вище духовенство. Посольська ізба складалася із представників шляхетного стану, які обиралися на сеймиках. Чверть депутатів делегувалася литовсько-українськими землями, які з метою узгодження своєї позиції і тактики на Сеймі збиралися у місті Слонім (тепер Гродненська область Білорусі) за два тижні до зібрання Сейму.

Козацьке самоврядування признавалося польською Кораною, тому Сейм Речі Посполитої постійно взаємодіяв із козацьким та місцевим самоврядуванням на українських землях.

Суб'єктами самоврядування виступала місцева шляхта. Важливі проблеми місцевого життя розв'язувалися на сеймиках.



*Сеймики* – основний орган шляхетського самоврядування. До компетенції сеймиків входили такі питання, як вибори на місцеві уряди, вибори послів на сейми, складання інструкцій послам на сейми, розв'язання місцевих господарських питань.

У роботі сеймиків могли брати участь лише ті особи, за якими було визнано шляхетство і які мали землю у межах воєводства.

Початок сеймикової активності місцевої шляхти припали в різних регіонах України на різний час. Найраніше вони фіксуються в Галичині, яка була частиною Польської корони від кінця XIV ст.

Що стосується частини України, яка перебувала під литовською владою, то можна зазначити – волинська шляхта почала брати участь у роботі литовських сеймів із 1520-х рр. Але регулярна діяльність місцевих сеймиків розпочалася лише після реформи 1566 р., коли сеймикові зібрання стали обов'язковими.

Створення сеймиків у середині 1560-х рр. мало велике значення для розвитку політичного життя і свідомості української шляхти. Вони були частиною системи парламентської демократії. Це було місце зустрічей, обговорення і розв'язання місцевих проблем та обговорення проблем загальнодержавних. На сеймиках шляхта усвідомлювала себе політично активною частиною суспільства, власне шляхетським «народом».

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



Українські традиції становлення представницьких органів влади, зазнавши значних модифікацій внаслідок зовнішніх впливів, зіграли важливу роль у становленні нових інституцій парламентського типу. Аналіз діяльності віч, Боярської ради, Пани-Ради, Сойму та Сейму дає підстави стверджувати, що вони стали основою для розвитку і закріплення традицій парламентаризму в Україні. Таке твердження є закономірним порівняно з європейськими країнами, тому що і в країнах Європи часів X–XIV ст. ми спостерігаємо схожі протопарламентські інституції (ради при королях іспанців, франків, англійців, угорців), які пізніше перетворилися в парламентські представницькі органи.

### **Центральна Рада та Генеральний Секретаріат**

*Перехід України під протекторат російського царя. Козацька Генеральна Рада та Гетьманат.* У складні часи поразок український народ, рятуючись від переслідувань польської влади та її феодалів, шукав захисту в Московській державі та знаходив його. Втікачам з України було дозволено проживати у прикордонній смузі – Порубіжжі. Вони селилися слободами, звідки й пішла назва – Слобідська Україна.

Визначним явищем у політичному житті московської держави XVI–XVII ст. були Земські собори, що відігравали важливу роль у законотворчій діяльності у XVII ст.



*Земський собор* – вищий станово-представницький орган, який складався з двох частин: одна об'єднувала керівників вищої адміністрації, церковного керівництва, членів Боярської думи, начальників наказів, інша – виборних представників усіх станів.

Сфера діяльності Земських соборів була надзвичайно широка і включала вибори пануючих (за надзвичайних обставин), зовнішні зносини, встановлення податків і податей, підтримку порядку усередині держави і навіть військові розпорядження в разі ворожого вторгнення.

Земські собори – багатозначне і неординарне явище в історії російської державності. В. Портнов ділить їх за цілями та особливостями організації на чотири групи: скликані царем за своєю ініціативою; скликані царем за ініціативою станів; скликані станами або за їх ініціативою у відсутність царя або направлені проти нього; виборчі собори на царство.

Земський собор 1651 р. виявив згоду прийняти Україну до складу російської держави, Земський собор 1653 р. ухвалив постанову про возз'єднання України з росією. У другій половині XVII ст. із розвитком абсолютизму в росії скликання Земського собору припинилося.

Отже, наступним етапом розвитку української державності були Козацька республіка (1648-1667 рр.) і Гетьманщина у складі російської імперії до скасування посади гетьмана у 1764 р.

Козацька республіка виникла в Запорозькій Січі. Джерелом формування влади на Запорозькій Січі був її «народ». Усі козаки

мали право брати участь у виборчому процесі. Спочатку, коли чисельність козаків була незначною, вони практично використовували своє право. Потім, зі збільшенням чисельності, козаки повинні були обирати своїх представників від кожного куреня.

Вищим органом влади на Запорозькій Січі була Січова Рада (Коло), яка збиралася тричі на рік: у перший день Нового року, на Великдень і на Покрову. Право участі в Раді мали всі козаки, а саму Раду скликали довбиші, б'ючи у литаври. Рада відкривалася в урочистій обстановці, козаки ставали в коло, осавул виносив військові клейноди – прапор і бунчук, після чого кошовий оголошував Раду відкритою. У віданні Козацької Ради були найважливіші питання щодо виборів кошового отамана (щорічно в перший день Нового року), судді, писаря, осавула і курінних отаманів, а також перерозподілу земель, лісів і водних угідь серед куренів, старшин і козаків. Також Рада приймала рішення, які стосувалися оголошення війни та укладання миру, призначення військових походів, покарання злісних злочинців тощо.

«Виконавча» влада належала кошовому отаману та військовій старшині, яких щорічно обирала Загальна військова рада. Вибори кошового проходили за спеціальною процедурою. Кожен курінь пропонував свою кандидатуру, після чого кандидати покидали Січову Раду, що приступала до обговорення кандидатур, яке часто супроводжувалось сутичками між прихильниками кандидатів. Кошовий наділявся надзвичайними повноваженнями під час війни, але в мирний час він не смів нічого зробити без відома групи радників (Ради), до складу якої пожиттєво входили старійшини – військова старшина похилого віку. Для того щоб уся влада не була повністю зосереджена в руках кошового отамана і військової старшини, була розроблена певна система відповідальності їх перед цією радою. Зокрема, існувало обмеження терміну перебування на посаді кошового отамана (один рік) та щорічний звіт, який відбувався 1 січня перед військовою радою після закінчення терміну повноважень. І лише після цього Загальна військова рада вирішувала питання про те, продовжувати чи не продовжувати повноваження кошового отамана та військової старшини ще на один рік.

Кількісний склад військових січових рад у різні періоди був неоднаковим: від 2 до 3 тис. осіб (у XVI ст.) або від 200 (під час погромів Січі у XVII ст.) до 20 тис. (під час походів І. Сірка), у XVIII ст. кількість членів військових Січових Рад коливалася від 2 до 12 тис. осіб.

Як слушно зауважував Ю. Шемшученко, не менш важливими були і судові функції військової січової ради. Вони здійснювалися за нормами звичаєвого права. Карними визнавалися зрадянство, дітовбивство, вбивство козака козаком, пограбування, розбійництво, пияцтво у військовому поході, викрадення дружини в чоловіка, зневага до прапора, образа старшини, підробка документів тощо. В'язниці у козаків не було. Тому рада, крім смертної кари, застосовувала ще й такі види покарання, як побиття винного каменями або батогами, приковування до ганебного стовпа на визначений термін, усунення з посади, відлучення від козацької громади, заслання до монастиря, позбавлення певних прав та деякі інші.

Вільшанська угода, укладена козацтвом з польським урядом у 1617 р., надавала українському козацтву право самостійно вирішувати внутрішні і зовнішні справи. Пізніше, у 1619 р., про це йшлося і в Роставицькій угоді.

Боротьба України з Польщею у ході національно-визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. за часів Богдана Хмельницького привела до встановлення гетьманської влади і першої української незалежної держави – Козацької республіки.

На рівні організації центральної влади Гетьманату було використано традиційну модель козацького адміністрування, за якої влада зосереджувалась у руках гетьмана, а його помічниками виступали військові чини: обозний, осавули, писар і суддя. Утім, перебирання Військом Запорозьким на себе функцій повноцінного державного організму неминуче тягло за собою принципові зміни в цій ланці державного управління. Насамперед це втілювалось у розбудові органу виконавчої влади – Генеральної військової канцелярії. Подальшого розвитку набуває система козацького судочинства. У цій сфері вибудовується певна ієрархія судових органів громад, сотень, полків, що увінчується Генеральним військовим судом й інститутом гетьманської влади як вищою касаційною інстанцією. Приблизно такі ж самі метаморфози відбуваються й у сфері управління фінансовою системою. Крім того, спостерігається ускладнення структури й інституту генеральної старшини через включення до її числа хорунжого підскарбія та бунчужного, а також побудови певної її внутрішньої ієрархії та вироблення більш-менш універсального алгоритму поступового службового зростання старшин, що входили до складу

гетьманського уряду. Усе це забезпечує формування певних традицій державного життя, зміцнює політичну систему.

Гетьман України займався не тільки військовим керівництвом. Він був законодавцем і водночас адміністратором. Він видавав універсали – акти загальнодержавного значення, накази та розпорядження (листи). Однак повноваження гетьмана у сфері законодавства були досить обмеженими. Верховну владу в Гетьманщині мала Генеральна Рада, яка була вищою станомо-представницькою установою. Вона не мала ніяких ознак парламенту. Це був швидше орган панівної козацької верстви. Козацька старшина відіграла провідну роль на всіх етапах її роботи (скликання, визначення порядку денного, підготовка та прийняття рішень). Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати Старшинська Рада, до якої залучалася полкова старшина, сотники, представники військового товариства і міської адміністрації, а також вище духовенство. Ця Рада перебрала на себе функції обрання та усунення гетьмана. Старшинська Рада була колективним органом управління Гетьманщиною, могла приймати законодавчі акти за відсутності гетьмана і була верховною судовою інстанцією, тобто мала деякі ознаки парламентського правління. При зміні гетьмана більшість старшин зберігала свої посади, що свідчить про її реальну владу. В Україні постійно існувала опозиція гетьманській владі. Козацька аристократія не хотіла погодитися на абсолютну гетьманську владу, маючи за приклад обмеження прав короля у Польщі. При Богдані Хмельницькому старшина не мала відваги виступити проти, але наступні гетьмани мусили рахуватися із старшиною і поступатися їй.

Зборівський (1649) та Білоцерківський (1651) договори, укладені Б. Хмельницьким із Річчю Посполитою, були першими нормативними актами, якими було закріплено утворення української національної держави. З урахуванням цих договорів сформувалася система управління Гетьманщиною. Найвищим законодавчим органом козацької держави Б. Хмельницького була Генеральна рада – збори всього війська. Виконавча влада була представлена гетьманом та Генеральним урядом. Гетьман виконував функції глави держави, найвищої судової інстанції й верховного головнокомандувача.

Характерною рисою діяльності генеральних рад за часів республіки було прийняття перших в Україні актів конституційного характеру – договорів, що утверджували Україну як незалежну дер-

жаву: Договір і Морська конвенція з Османською Портою (1648), Зборівська угода (1649) та Білоцерківська угода (1651) з Річчю Посполитою, а також договір з Московським царством (1654), так звана Переяславська угода. Остання складалась із «Березневих статей» Богдана Хмельницького, які визначали умови об'єднання України з Московським царством у союз, і жалуваних грамот царя Олексія Михайловича Бог – дану Хмельницькому та Війську Запорозькому. Березневі статті визначали політичне і правове становище України у складі Росії. За ними Україні надавалися автономні права, зокрема право мати свою систему управління на чолі з гетьманом, таким самим мало залишатися й судівництво. У договорі з Москвою Козацька республіка мала єдине обмеження: для зносин з Османською Портою і Річчю Посполитою потрібна була згода московського царя.

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

У другій половині XVII ст. українська козацька республіка переживає занепад – цей період в історії отримав назву Руїна.

Після смерті Б. Хмельницького ситуація в Україні значно ускладнилася як на зовнішньо- так і внутрішньополітичній арені. Особливо відчутними стали проблеми соціально-економічного характеру, породжені тривалою війною. Залежність селян і рядових козаків від власних можновладців ставала дедалі більшою. Можновладці прагнули влади і багатства, не гребуючи будь-якими засобами, і намагалися при цьому спертися на збройні сили інших держав, що було особливо небезпечно для долі України.

Зі смертю Хмельницького боротьба за владу загострилася. Перший зробив спробу відібрати булаву у Ю. Хмельницького (сина Б. Хмельницького) гетьман Г. Десницький, але зазнав невдачі. Згодом зібрана в Суботові секретна нарада, до складу якої входила значна частина полковників, вирішила, що до часу повноліття Юрія виконувати гетьманські функції буде Іван Виговський. І. Виговський був досвідченим політиком, умілим адміністратором та дипломатом, хоробрим і талановитим воєначальником.

Ще будучи генеральним писарем при Б. Хмельницькому, Виговський організував велику канцелярію, дібрав ряд талановитих співробітників і виховав ціле покоління урядовців і дипломатів. Усі важелі внутрішньої і зовнішньої політики були зосереджені в руках



Виговського. Уряд генерального писаря завдяки зусиллям Виговського був піднесений до другого після гетьмана.

У зовнішній політиці до початку 1658 р. проводився курс, спрямований на захист національних інтересів. Було зроблено кроки для відновлення союзницьких відносин із Кримом і порозуміння з Портою, 16 жовтня укладено договір із Швецією, що передбачав утворення військово-політичного союзу й визнання її урядом незалежності України. Серйозна увага приділялася врегулюванню взаємин із Річчю Посполитою і в жовтні укладається угода не розпочинати воєнних дій і дотримуватися кордону по р. Горинь. Правда з листопада гетьман І. Виговський та Ю. Немирич повертаються до ідеї можливості входження на певних умовах козацької України до складу Речі Посполитої. На початку січня 1658 р. І. Виговський передав Яну Казимиру згоду на визнання його сюзеренітету й укладання відповідного договору. Ці кроки не були реалізацією заздалегідь продуманого плану на з'єднання з Польщею, і не варто перебільшувати пропольських симпатій гетьмана.

За час свого гетьманування І. Виговський зробив спробу відродити проєкт свого попередника (Б. Хмельницького) – українсько-польсько-литовську державу – Річ Посполиту, це мало бути – Велике Князівство Руське у складі Речі Посполитої. Гетьманщина повинна була стати третім рівноправним членом двосторонньої унії Польщі і Литви. Державний устрій князівства поєднував би у собі певні традиції Війська Запорізького і Речі Посполитої. Реєстр козаків кількістю у 60 тис. повинен був мати власну адміністрацію і суд на чолі з гетьманом. Гетьман же був і головнокомандувачем козацького війська. Люд посполитий перебував під юрисдикцією канцлера, воєводи, трибуналу в Києві, міських судів та законодавчо-дорадчої влади – шляхетських сеймиків. Усе це мало реалізуватись у результаті підписання Гадяцького трактату 1658 р. між Гетьманщиною і Польщею. Проте через взаємні поступки сторін у трактаті майже не було враховано цих положень.

Підписання Гадяцької угоди призвело до народного повстання проти Виговського.

Коли Виговський зрікся булави, на Україні поширилася внутрішня криза. Козацька держава почала розпадатися на дві частини, правобережну й лівобережну. Росія й Польща сприяли посиленню боротьби між козацькими партіями, підштовхуючи до поділу України.

Після підписання 18 жовтня 1660 р. Слободищенського трактату, який повертав Україну під юрисдикцію Речі Посполитої на правах автономії, розпочинається період територіального розколу України: влада гетьмана поширювалася тільки на Правобережжя, а на Лівобережжі починається боротьба за гетьманську булаву. Україна втрачає свою територіальну цілісність, все більше втягуючись у громадянську війну. У 1663 р. в Україні обирають двох гетьманів – правобережного і лівобережного. При цьому Правобережжя перебуває під контролем Польщі, а Лівобережжя відповідно – Москви. Гетьманами Правобережжя у добу так званої Великої Руїни (1663–1686 рр.) були П. Тетеря (1663–1665 рр.), П. Дорошенко (1665–1676 рр.), Ю. Хмельницький (1687–1691 рр.).

Наслідком Руїни стало розчленування України і втрата державності, які супроводжувалися людськими жертвами та величезними матеріальними втратами.

У 1667 р. московським царем в одноосібному порядку було анульовано союз, укладений за умовами Переяславської Ради 1654 р. та підписано з Річчю Посполитою Андрусівський мир терміном на 13,5 року, згідно з яким Українська держава була розподілена на дві частини: Правобережжя (крім Києва) контролювалось польським королем, а Лівобережжя й Київ з околицями передавалися під контроль московському царю. Запорозька Січ залишалася під владою обох держав.

Окремо зберігали гетьманську владу як Правобережна, так і Лівобережна Україна, відповідно, під егідою Речі Посполитої і Росії. Тут продовжували збиратися козацькі ради для вирішення важливих питань, зокрема обрання гетьмана, прийняття «статей» щодо суспільно-політичного устрою України і її відносин з Річчю Посполитою і Росією. Але з часом Лівобережна Україна потрапила у васальну залежність від Москви, де навіть вибори глави держави – Гетьмана залежали від милості Московського царя.



Після поділу України гетьманська влада мала досить обмежені повноваження. Гетьман втратив право призначати і звільняти старшин без дозволу московського царя. Фактично козацька старшина перейшла на службу московському царю, залишаючись лише формально підпорядкованою гетьману.

Незважаючи на всі утиски, влада гетьмана і української старшини залишалася сильною і після гетьмана Івана Мазепи, за часи гетьманування якого (у період 1687–1708 рр.) на території лівобережної Козацької держави не велася жодна внутрішня війна та остаточно всталися норми соціального укладу, які більшою чи меншою мірою визначали політичне обличчя Гетьманщини впродовж усього XVIII ст. аж до ліквідації її автономії. Зокрема, стала більш стабільною соціальна структура суспільства.

У 1750 р. було обрано останнього гетьмана України Кирила Розумовського, який був на цій посаді до 1764 р. Розумовський провів низку політичних, економічних і судових реформ. Він переважно жив у Петербурзі, а державними справами займався Рада старшин на чолі з Генеральним обозним Григорієм Кочубеєм. Рада старшин виконувала законодавчі, виконавчі і судові функції. Її рішення затверджувалися з'їздами старшин, що збиралися регулярно. У 1763 р. Рада старшин прийняла рішення про реформування системи управління та судочинства і звернулася до Катерини II з проханням закріпити спадковість гетьманства за родом Розумовських. Катерина II побачила в цьому замах на самодержавну владу і 10 листопада 1764 р. підписала указ про скасування гетьманства в Україні, у 1775 р. ліквідувала Запорозьку Січ, а в 1786 р. ввела в Україні російську систему управління.

Почесне місце в історії української республіки зайняла Конституція П. Орлика (повна назва «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького»), яка була прийнята 5 квітня 1710 р. У цій Конституції враховано досвід Козацької республіки і тогочасні ідеї побудови демократичної держави. Уперше було здійснено поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Причому судова була відокремлена від законодавчої та виконавчої. За Конституцією Пилипа Орлика на чолі Української держави мав стояти гетьман (виконавча влада), підконтрольний Генеральній Раді (законодавча влада), до якої входить генеральна старшина, полковники і військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Соймом. До нього входила полкова і сотенна старшина, представники запорізького війська. Сойм мав збиратися тричі на рік. Судова влада належала Генеральному суду. Виконавча влада гетьмана була обмежена генеральною старшиною, з якою він мав радитися. З відання гетьмана були вилучені фінансові питання та питання перегляду прав на во-

лодіння мацностями. Проте він не втратив законодавчі функції і мав право видавати універсали.



У Конституції П. Орлика уперше на законодавчому рівні був закріплений принцип поділу влад. До Конституції входили положення, в яких визначено основи устрою держави, організації державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

У Конституції П. Орлика вбачаються ознаки парламентської республіки, але втілення її в життя так і не відбулося. Конституція практично вводила принцип поділу влад, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження гетьману, тобто закладала модель парламентсько-президентської республіки. Вона передбачала низку реформ у сфері верховної, законодавчої і виконавчої влади, розподіл прав і обов'язків козаків, міщан та селян.

Незважаючи на те, що Лівобережна Україна довгий час входила до російської імперії, її суспільно-політичні діячі намагалися розробити конституційні проекти, за якими передбачалося республіканське правління в Українській державі. Наприкінці XIX ст. Михайло Драгоманов розробив конституційний проект, за яким російська імперія перетворилася б на демократичну федеративну державу.

### ***Владні інституції на українських землях за часів Російської імперії***

Після ліквідації у XVIII ст. Російською імперією спочатку Гетьманщини, а потім Запорозької Січі становлення республіканської форми правління стало лише теоретичним.

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

У російській імперії на початок XIX ст. українські землі були поділені на дев'ять губерній: Київську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Харківську, Херсонську, Таврійську, Подільську і

Волинську. У 1815 р. до російської імперії було приєднано Холмщину і Підляшшя, які в 1831 р. стали частинами Сідлецької, Люблінської і Гродненської губерній. У цей період більше 75% українського населення перебувало в кріпосницькій залежності від поміщиків або виконувало феодалну повинність на користь держави.

На чолі росії стояв імператор, у якого була необмежена влада. До центральних органів також належала так звана «собственная его величества канцелярія», що також діяла на користь зміцнення влади царя.

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

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

Губернатор був представником вищої урядової влади і очолював губернію, здійснював владу адміністративну та поліцейську. Він спирався на губернське управління, до складу якого входили віце-губернатор, радник, прокурор. У губернії також розташовувалися губернські галузеві установи (казенна палата, рекрутське присутствіє, з 1840 р. – палата державних маєтностей та ін.). Це були органи відповідних міністерств на місцях, але вони також були підлеглими губернатору. У своїй діяльності губернатор спирався на станові дворянські збори.

Скасування кріпосного права прискорило реформу місцевого самоврядування. Доки селяни перебували у кріпосній залежності, адміністративну владу над ними здійснював у своєму маєтку поміщик. Після звільнення селян і надання їм статусу вільних сільських обивателів виникла необхідність залучення селян поряд з іншими верствами населення до місцевого управління.

1 січня 1864 р. цар затвердив Положення про губернські і повітові земські установи, згідно з яким створювалась система земських установ на повітовому і губернському рівнях, яка складалась із повітових та губернських земських управ. Ці установи не мали завершення на загальноросійському рівні.

Таблиця 3.2

### Адміністративно-територіальний устрій українських земель у складі Російської імперії

Історико-географічні регіони		
Правобережжя	Лівобережжя і Слобожанщина	Південь
Губернії		
Київська	Чернігівська	Катеринославська
Волинська	Полтавська	Таврійська
Подільська	Слобідсько-Українська (з 1835 р. – Харківська)	Миколаївська (з 1803 р. – Херсонська)
Генерал-губернаторства		
Київське	Малоросійське	Новоросійсько-Бессарабське (разом з Бессарабською областю)



**Земства** – органи місцевого (земського) самоврядування, які створені згідно із земською реформою 1864 р.

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

Юридично земства були загальностановими виборними органами з розпорядчими (земські зібрання) та виконавчими (земські управи) функціями. Вони перебували під контролем Міністерства внутрішніх справ та губернаторів, які мали право скасування земських рішень. Вибори до земства здійснювалися по куріях (розрядах) відповідно до станової, національної належності, віросповідання чи майнового цензу, тому дворянство мало перевагу. Права недворянських станів на представництво в земстві ще більше обмежувалися законом від 12 червня 1890 р.

У виборах до земств брало участь усе населення, що мало земельну власність, але при цьому виборці були поділені на три виборчі курії: поміщиків, міщан та селян. Як наслідок установлення системи куріальних виборів у земствах спостерігалось явне пере-

важання дворян-поміщиків. Також роль дворян у земствах штучно підвищувалася шляхом автоматичного закріплення за повітовими і губернськими предводителями дворянства права не тільки головувати на виборчих зборах землевласників, а й бути головами повітових і губернських земських зборів.

До компетенції земств входили місцеві господарські, соціальні та культурні справи: завідування майном, утримання і будівництво місцевих шляхів, організація медичного обслуговування населення, народної освіти, налагодження поштового зв'язку, страхування, протипожежної справи тощо. Хоча функції земств офіційно були суворо обмежені, вони перетворювалися в осередки ліберального руху, а подекуди й українофільської діяльності. І хоча царська влада пізніше вжила низку заходів для звуження прав і можливостей земств, і без того обмежених, у бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилась виборна структурна ланка, діяльність якої привчала населення до самоврядування.

Особливо гострим було питання про статус м. Київ. Відразу після створення органів «спрощеного» земства Київська міська Дума обрала спеціальну комісію із гласних для з'ясування нового становища Києва через реформу управління земським господарством Південно-Західного краю. Передусім у своїх висновках Комісія підкреслила, що згідно із затвердженим першим річним зібранням Губернського земського комітету бюджету податки з нерухомого майна та торгових і промислових свідоцтв м. Києва на користь земства 1905 р. становитимуть 354 тис. рублів, а це – 1/10 всього прибутку управління земським господарством Київської губернії. При цьому із 60 осіб Губернського комітету лише одна була від м. Київ – це його міський голова. Також наголошувалося на слабкому поверненні земством отриманих від міста значних коштів. Так, населення Києва користувалося єдиною земською Кирилівською лікарнею, третина хворих якої проживала в місті менше року. Членів Комісії не задовольняв сам принцип складання прибуткової частини земського бюджету на 1905 р., адже перед її збільшенням не проводилася переоцінка об'єктів оподаткування, що, своєю чергою, спричинило значну нерівномірність у його розкладці. Як наслідок, на думку гласних Київської думи, міські домовласники виявилися більше обкладені земськими зборами та опинилися у гірших умовах, ніж сільські землевласники. Комісія зробила висновок про несправедливість стано-

вища Києва у складі управління земським господарством. При цьому незадовільним вважався навіть статус Санкт-Петербурга, Москви та Одеси, які були виділені законом в особливі земські одиниці та прирівняні до повітового земства у підпорядкування губернського. Відповідно Комісія дійшла висновку, що Київ має прирівнюватися в правах до губернського земства з покладанням на Київське міське громадське управління обов'язків органів земського господарства та передачею відповідних податків і зборів. Для вирішення спільних із земством чи іншими містами завдань розвитку місцевого господарства необхідно надати законодавчий дозвіл вступати з ними у домовленість, утворюючи щоразу для цього особливі комітети. Київська міська дума, урахувавши висновки Комісії, на зібранні 16–23 вересня 1904 р. прийняла рішення про необхідність звернення до вищих органів влади з проханням виділити м. Київ зі складу управління земським господарством Київської губернії в самостійну територіальну позаземську одиницю. Відповідне клопотання надіслане міським головою Київському губернатору лише в травні 1905 р., яке той, своєю чергою, передав наступного місяця генерал-губернатору. Генерал-губернатор М. Клейгельс, посилаючи питання на розгляд Міністра внутрішніх справ, висловив власні міркування. Начальник краю вважав правильним прирівняти Київ до повітового земства. Однак, ураховуючи, що згідно з Положенням 1903 р. повітові земства не були виділені в окрему самостійну одиницю, М. Клейгельс рекомендував зачекати з вирішенням питання про статус м. Київ до поширення на Південно-Західний край виборного земства.

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

Від самого початку своєї діяльності земства демонстрували свою неабияку активність у різних площинах. У земствах, як і в колишніх шляхетських зібраннях, українське дворянство відразу проявило свої автономістські прагнення.

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

Наприкінці XVIII ст. внаслідок трьох поділів Польщі західноукраїнські землі стали колонією Австрійської імперії. Її населення жило в умовах жорстокого соціально-економічного визиску з боку



феодально-абсолютистської монархії. Галичина, Буковина, Закарпаття були найвідсталішими австрійськими провінціями.

Українська учена В. Гошовська у своїх дослідженнях зазначає, що інкорпорація західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії збіглася у часі з першою хвилею модернізаційних реформ у цій державі. Із запровадженням та поширенням конституційного устрою в Австрійській імперії на її теренах масово поширюються національно-політичні рухи. Українці, як і інші народи імперії, усе більше почали усвідомлювати переваги проголошених конституційних свобод та розпочали боротьбу за свої національні права.

Австрійський парламент у цей період формувався за куріальним (становим) принципом. До першої виборчої курії входили великі землевласники. До другої належали купці і фабриканти, які голосували через своїх представників у промисловій і торговій палатах, а також безпосередньо в III і I куріях. До III – міської курії входили всі міщани, а до IV курії сільських громад – лише самостійні господарі, які платили значні податки. П'ята загальна курія обирала до парламенту 72 депутатів (від Галичини 15). Її запровадження сприяло збільшенню кількості виборців з 1 млн 700 тис. осіб до 5 млн, але виборче право залишалося нерівним. Реформи, які проводилися, майже не збільшували представництво українців у парламенті. Вагому роль при цьому відігравала не стільки нерівність виборчого права, зокрема між куріями, скільки зловживання польської адміністрації під час виборів у Галичині. Крім того, виборче законодавство до австрійського парламенту встановлювало нерівномірне та непропорційне співвідношення депутатських мандатів від різних верств населення.



У складі населення Австрійської імперії у 1897 р. українці становили 13,2 %, а їх представництво в парламенті становило менше 1 % (українці мали всього трьох із 353 послів).

Якщо говорити про переваги або, точніше, суспільно-політичну цінність парламентаризму, то, як зазначає В. Гошовська, українці, які на той час перебували під впливом Австрійської імперії, мали можливість короткочасно пізнати їх під час революції 1848-1849 рр. (утворення у Львові Головної Руської Ради, обрання та діяльність

першого австрійського парламенту, серед депутатів якого були і українці, обрані від Галичини та Буковини). Відповідно до Конституції Австро-Угорської імперії 1860 р. Галичина та Буковина отримали певну політичну автономію і право на власні парламентські установи – крайові сейми. У першому Сеймі українці одержали 49 депутатських місць із 150, тобто майже кожен третій депутат був українцем\*.

Проте більшість місць крайового сейму належала польській шляхті.

Ю. Шемшученко, досліджуючи цей період, зазначав, що створення українського представництва в парламентських установах Австрії і Австро-Угорщини було зумовлено соціально-політичними обставинами після трьох поділів Речі Посполитої. Наприкінці XVIII ст. більша частина її етнічно українських земель опинилася під владою Австрійської та Угорської монархій (Галичина, Буковина, Закарпаття). Ці країни, як і вся Європа, на початку 1848 р. зазнали революційних потрясінь. Під їх впливом австрійський цісар Фердинанд I спішно проголосив демократичну конституцію і заснування першого австрійського парламенту – рейхстагу.

Австрійський уряд вступив у змову з угорською (мадярською) аристократією Імперії і запропонував створити на землях колишнього Угорського королівства автономію. 21 грудня 1867 р. імператор Франц Йосиф I (1848-1916) затвердив австро-угорську угоду і нову Конституцію Австрії. Так склалася двоєдина (дуалістична) Австро-Угорська монархія. Кожна з двох держав, що увійшли до складу цієї монархії, мала свою конституцію, свій уряд і двопалатний парламент: Австрія – рейхстаг, Угорщина – сейм.

У результаті австро-угорської угоди до складу Австрії увійшли: власне австрійські землі, Чехія (Богемія), Моравія, Сілезія, Далмація, Істрія, Трієст, а також українські Галичина й Буковина. Угорщина мала: власне угорські землі (т. зв. землі корони Св. Стефана), Словаччину, Банат та Воєводину, Хорватію і Словенію, Трансильванію, Закарпатську Україну (Русинію).

Відповідно до положень нової австрійської конституції рейхсрат – двопалатний парламент – складався з Палати панів і Палати депутатів (усього 525 депутатів). Квота, що встановлювалася у той час, стано-

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

вила 70 % членів парламенту для Австрії і 30 % – для Угорщини. До Палати панів, крім спадкових членів, імператор міг призначати пожиттєвих членів. Ними, зокрема, були греко-католицький митрополит Андрей Шептицький та буковинський письменник Василь Стефаник.

Австрійський імператор був одночасно і угорським королем. У нього збереглися майже необмежені права. Імператор призначав і звільняв міністрів, був верховним головнокомандувачем, вирішував питання війни і миру, укладав міжнародні договори тощо.



Наприкінці XIX ст. у Східній Галичині вперше на українських землях було створено легальні українські політичні партії, які у своїх програмних документах проголошували утворення незалежної Української держави. Усе це дало змогу створити патріотичну західноукраїнську політичну та культурну еліту.

У 1890-х рр. у Галичині була створена Русько-Українська Радикальна Партія, активну участь у діяльності якої брав Іван Франко. Фактично майже в усіх структурах Австро-Угорської держави на західноукраїнських землях були представники українського народу, незважаючи на значний опір польських та румунських політичних чинників. Перед розпадом Австро-Угорщини, як і інші народи імперії, українці мали гарну підготовку до діяльності в усіх галузях державно-політичного життя. За межами України були створені закордонні українські урядові структури, які до останнього дня існування держави вели дипломатичну та нормотворчу діяльність.



Скористатися перевагами парламентського режиму українці змогли після запровадження у 1907 р. в Австрії загальних, рівних і безпосередніх виборів до нижньої палати австрійського парламенту (Палати Послів).

Вибори 1907 р. до австрійського парламенту проходили за новим законом про введення загального виборчого права. Незважаючи на його прогресивність, зокрема, було ліквідовано куріальну систему виборів, він був дискримінаційний щодо українців. Якщо один депутат-австрієць обирався від 40 тис. населення, поляк – від

52 тис., то українець – від 105 тис. населення. Тож не дивно, що за цих умов до парламенту так ніколи і не потрапив І. Франко та інші видатні українські діячі. В австрійському парламенті було обрано 32 депутати-українці, які майже всі об'єдналися в Український парламентський клуб, що став першою своєрідною організаційною формою діяльності українських парламентаріїв для захисту національних інтересів українців Австро-Угорщини.

Серед українців, які входили до австрійського парламенту двох останніх каденцій (після 1907 р.), – відомі вчені, адвокати, громадсько-політичні та церковні діячі: Володимир та Лев Бачинські, Вячеслав Будзиновський, Микола Василько, Сидір Голобович, Антін Горбачевський, Станіслав Дністрянський, Олександр Колесса, Кость Левицький, Євген Петрушевич, Володимир Сінгалевич, Степан Смаль-Стоцький, Кирило Трильовський, Лонгин Це – гельський, Андрей Шептицький та ін.

Старійшиною українських парламентаріїв, довголітнім представником українців у австрійському парламенті, яскравим поборником їхніх прав та законних інтересів по праву вважався проф. Юліан Романчук (1842–1932).



Падіння царського режиму в Росії дало можливість лібералам із Товариства українських поступовців та соціал-демократам на чолі з Симоном Петлюрою заснувати у березні 1917 р. Центральну Раду, була фактично головним органом державної влади, що формував зі свого складу відповідальний перед нею уряд.

На березневих засіданнях Центральної Ради розглядалася низка питань, що стосувалися висунування кандидатів у гласні губернської земської управи, київської міської думи, використання українських прапорів, підготовки до всеукраїнської маніфестації, заснування власного друкованого органу, про приміщення для Ради і фінансування її діяльності, підвищення ролі української мови, українізацію шкіл та інших закладів освіти, запобігання погромам, організацію професійних з'їздів, особливо Українського національного конгресу. Центральна Рада стала осередком, у якому поступово, тобто ще до скликання Українського національного конгресу, почала визріва-

ти ідея незалежності України та перетворення самої Ради на представницький орган усього українського народу. Ініціативу в цьому питанні перейняла створена в Одесі у ті ж самі дні, що й Центральна Рада в Києві, українська організація під проводом С. Шелухіна. Саме її представник на засіданні Центральної Ради 10 березня 1917 р. виступив із пропозицією «домагання демократичної республіки для України, себто навіть Гетьманщини і цілковитої самостійності, коли се можливо». Він же ініціював підготовку до скликання Українського національного конгресу і наполягав на тому, щоб Центральна Рада негайно взяла на себе представництво всієї України, а свої комісії перетворила на зразок міністерств.

У квітні 1917 р. в Києві відкрився Український Національний Конгрес, який легітимізував Центральну Раду, оновивши її особовий склад, по-суті, перетворивши її на революційний український парламент. За різними джерелами в роботі Конгресу взяли участь від 900 до 1500 делегатів з усієї України, які мали вирішальні та дорадчі голоси. Конгрес обрав 115 представників до Центральної Ради, які репрезентували як території, так і громадські та професійні організації в однаковій кількості. Крім того, Конгрес затвердив М. Грушевського на посаді Президента. Його заступниками стали В. Винниченко та С. Єфремов. Таким чином, Центральна Рада станом на 8 квітня 1917 р. разом із головою і заступниками налічувала 118 осіб. Через кілька днів, застосовуючи метод кооптації, до цього списку включили ще 5 осіб. Члени оновленої УЦР, обрані Українським національним конгресом, мали затверджуватись або замінюватись на губернських з'їздах.



Національний Конгрес завершив формування Української Центральної Ради (далі – УЦР), надав їй статус крайового законодавчого і виконавчого органу. Виконуючи волю Всеукраїнського Національного Конгресу і Всеукраїнських з'їздів, Центральна Рада 23 червня 1917 р. проголосила автономію України і Універсалом, в якому проголошувалося: «Хай Україна буде вільною. Не відокремлюючись від Росії й не розриваючи зв'язків із Російською державою, хай український народ отримає право самому розпоряджатися своїм життям у своєму краї», а 28 червня сформувала тимчасовий уряд – Генеральний секретаріат на чолі з В. Винниченком, і виконавчий орган, який складався з восьми міністерств на чолі з міністрами: П. Христюк (генеральний писар), Х. Ба-

рановський (міністр фінансових справ), С. Єфремов (міністр міжнародних справ), С. Петлюра (міністр військових справ), Б. Мартос (міністр земельних справ), В. Садовський (міністр судових справ), М. Стасюк (міністр харчових справ) та І. Стещенко (міністр освіти). Рішенням Центральної Ради було створено комітет – Малу Раду, якій підпорядковувався Генеральний секретаріат. 29 липня Мала Рада затвердила «Статут Генерального секретаріату», де були визначені права і обов'язки першого уряду України.

Наприкінці липня 1917 р. за різними даними в УЦР налічувалося від 798 до 848 депутатів (П. Христюк наводить цифру – 822; за даними мандатної комісії VI Загальних зборів УЦР – 798, український історик І. Нагаєвський називає цифру 848).

Члени УЦР належали до таких груп: Всеукраїнська Рада сільських депутатів – 212, Всеукраїнська Рада військових депутатів – 158, Всеукраїнська Рада робітничих депутатів – 100, представники неукраїнських рад робітничих і солдатських депутатів – 50, Української соціалістичної партії – 20, Російської соціалістичної партії – 40, Єврейської соціалістичної партії – 35, Польської соціалістичної партії – 15, представники від міст і губерній – 84, представники професійних, просвітніх, економічних і громадських організацій та інших меншостей (молдаван, німців, татар, білорусів) – 108. Із цих 822 осіб обрано Малу Раду чисельністю 58 осіб, в якій національні меншості отримали 18 місць.

Як зазначає у своїй роботі «Нариси з історії українського державотворення» С. Грабовський, фундатори української державності, зокрема національно-демократичні партії, 1917 р. продовжували орієнтацію на найсучасніші європейські зразки демократизму, спрямовуючи в правове річище кожен етап державотворчого процесу. Це була їхня принципова позиція. Проте відсутність необхідної уваги до економічної складової державотворення і відповідних практичних дій від самого початку стало очевидною помилкою ЦР. Ці проблеми були вторинними та відкладалися до вирішення спочатку загальноросійськими, потім українськими Установчими Зборами. А якщо їхнє вирішення і декларувалося, то практичні дії гальмувалися як старою імперською адміністрацією, так і місцевими лідерами, які дуже часто вважали себе більш компетентними в конкретних проблемах, ніж центральна влада. Крім того, вважалося, що економічні

проблеми розв'язуються самі собою зі зростанням національної свідомості, з організацією культурного життя української нації. Сама ж нація трактувалася переважно як суто селянська, водночас і небуржуазна, й індивідуалістична, тобто необщинна. Таким чином, провідні політики України фактично обстоювали те, що потім було названо «третім шляхом» між соціалізмом і капіталізмом. Це позначилося на подальшому розвитку держави.

20 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла III Універсал. Оцінивши принципово нову ситуацію, що склалася внаслідок петроградських подій, а саме усунення легітимного Тимчасового уряду від влади, провідники ЦР в особі М. Грушевського, В. Винниченка, С. Єфремова та інших наважуються оголосити Україну – Українською Народною Республікою, при цьому ще не подолавши домінування «федералістського комплексу». В третьому Універсалі ставиться мета: «Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Російська Республіка стала федерацією рівних і вільних народів». Також цим законодавчим актом скасовувалась приватна власність на землю, впроваджувався 8-годинний робочий день, контроль держави над виробництвом, проголошувалися демократичні свободи: слова і друку, совісті, зборів, профспілок. Через кілька днів був оприлюднений закон, в якому закріплювалося «виключне право Української Центральної Ради видавати закони для Української Народної Республіки».

Універсал також підтвердив прихильність влади України до загальнодемократичних прав і свобод, конкретизував вирішення національного питання в УНР, ввівши поняття про «національно-персональну автономію», якою мали користуватися національні меншини. У кінці тексту Універсалу оголошується дата виборів до Українських Установчих Зборів, які планувалися на 9 січня 1918 р., а день їх скликання – на 22 січня того самого року.



Законодавча робота Центральної Ради була достатньо інтенсивною. Лише у 1917 р. вона прийняла низку важливих законів, зокрема про: створення суду в Україні іменем УНР; вибори до установчих зборів УНР; амністію; виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР; утворення Генерального Суду; апеляційні суди

в УНР; прокурорський догляд; шкільне правління; державні кошти УНР; головну скарбницю УНР; Український державний банк; скасування Дворянського і Селянського банків; цукрову монополію.

Згодом Центральна Рада почала втрачати зв'язок із суспільством, сперечатися щодо меж своїх повноважень, не звертаючи увагу на такі нагальні проблеми, як збереження правопорядку, забезпечення міст продуктами тощо.

Саме в цей час відбувся більшовицький переворот: більшовицька фракція покинула Всеукраїнський з'їзд рад 17 грудня і перетікала до Харкова, де проголосила Радянську Українську Республіку.

Одночасно російські більшовики почали свою інтервенцію на територію України. Тим часом Центральна Рада видала Четвертий (останній) універсал, який був складений у ніч з 24 на 25 січня 1918 р. Саме в ньому проголошувалося, що Українська Народна Республіка розриває зв'язки з більшовицькою Росією й відтак стає вільною і самостійною державою.

Наприкінці квітня 1918 р. на засіданні Центральної Ради М. Грушевського було обрано президентом УНР. У той же день було ухвалено Конституцію УНР («Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки»), яка складалася з 8 розділів і 83 статей. Конституція гарантувала громадянам України різноманітні права і свободи, зокрема свободу слова, друку, совісті, свободу пересування, недоторканність житла тощо. Також громадяни отримали право об'єднуватись у суспільно-політичні організації та проводити страйки. Державним гербом України був тризуб. Місцевими органами самоврядування були губернські, повітові та сільські комітети. Важливим положенням Конституції є те, що вся влада в УНР належить народу, а її реалізація здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція проголошувала, що суверенітет належить усім громадянам України. Своє суверенне право громадяни мали здійснювати через Всенародні збори\*\* України та місцеві органи самоврядування. Всенародні українські збори були вищим державним законодавчим органом влади, який вирішував

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



питання політичного, економічного, соціального характеру, а також питання зовнішньополітичної діяльності. Всенародні збори обиралися всіма громадянами, які мали громадянські і політичні права, на основі рівного, загального, таємного голосування за пропорційною системою (від 100 тис. виборців обирався 1 депутат терміном на 3 роки). За свою роботу депутати повинні отримувати заробітну плату, тобто парламент мав бути професійним. І хоча Конституція 1918 р. не була втілена в життя, вона мала важливе значення для подальшого розвитку українського державотворення і парламентаризму.

Підписавши Брест-Литовську угоду 9 лютого 1918 р., Центральна Рада повернулася в Україну з німецькими військами, і більшовики були змушені тікати. Але німці не були задоволені діяльністю Центральної Ради, і 28 квітня (саме коли вона складала конституцію держави) німецький загін увійшов до зали і розпустив збори. Наступного дня Центральна Рада припинила свою діяльність без усякої спроби захищатися.

Ю. Шемшученко досить слушно зауважив, що, визначаючи роль УЦР в історії розвитку українського парламентаризму, слід виходити з того, що вона на жодному з етапів своєї діяльності (ні під час революційних домагань автономії – до 10 червня 1917 р., ні в період проголошення автономії – до 3 липня 1917 р., ні в часи «дозволеної», але обмеженої автономії – до 7 листопада 1917 р., ні в період «повної» автономії – до 11 січня 1918 р., ні в часи самостійності – до 1 березня 1918 р., ні у період «незалежності» на багнетах окупантів – до 29 квітня 1918 р.) не відповідала всім критеріям парламенту у його класичному розумінні.

#### **Становлення владних інституцій у державі П. Скоропадського**

29 квітня 1918 р. 6500 делегатів з'їзду Ліги землевласників проголосили гетьманство. До влади в Україні приходять колишній царський генерал Павло Скоропадський, якого обирають гетьманом, і в Україні встановлюється так званий «гетьманат». Більшість партій та верств населення не надали підтримку Центральній Раді та її Раді Міністрів, тому переворот пройшов майже без пострілів та крові.

Скоропадський відразу замінив «Українську Народну Республіку» на «Українську Державу». Уже в перших офіційних документах – Грамоті до всього українського народу від 29 квітня 1918 р.

та у Законах про тимчасовий державний устрій України – гетьман підкреслював, що в Україні буде створена правова держава.

«Законо про тимчасовий устрій України» склалися із семи розділів: 1) про Гетьманську владу; 2) про віру; 3) Права і обов'язки українських козаків і громадян; 4) про закони; 5) про Раду Міністрів; 6) про Фінансову Раду; 7) про Генеральний Суд.

У руках Скоропадського була зосереджена як виконавча, так і законодавча влада. Виконавча влада належала також уряду – Раді Міністрів. Головою Ради Міністрів був отаман, який призначався гетьманом, але уряд був повністю підконтрольний і підзвітний гетьману. Отже, Україні за Скоропадського були притаманні риси монархічного правління.



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

Прихильники гетьманату підтримували гетьмана та стверджували, що він є уособленням національно-історичних традицій українського народу.

Гетьманська держава, проіснувавши лише сім із половиною місяців, здобула широке міжнародне визнання, встановивши дипломатичні зв'язки з Німеччиною.

За час свого правління гетьманська влада оприлюднила близько 500 законодавчих актів. Досить часто постанови, розпорядження окремих міністрів і міністерств мали силу законів. Закони вступали в дію лише після того, як були підписані гетьманом.

Після того, як 14 листопада 1918 р. Скоропадський проголосив Акт федерації про об'єднання з майбутньою небільшовицькою російською державою, опозиція на чолі з Винниченком і Петлюрою підняла повстання.

#### **Відродження УНР. Директорія**

У грудні 1918 р. Скоропадський зрікся влади, і на зміну гетьманату прийшла Директорія, створена під час таємних зборів Українського Національного Союзу, Селянської спілки і командирів січових стрільців.



*Директорія УНР* – найвищий орган державної влади відродженої Української Народної Республіки. Колегіальний орган, який діяв із 14 листопада 1918 р. по 10 листопада 1920 р.

Головою Директорії став соціал-демократ В. Винниченко. Посаду головного отамана військ УНР обійняв соціал-демократ С. Петлюра, якого було висунуто в члени Директорії від січових стрільців та обрано заочно. Представником Селянської спілки в Директорії став член УПСР проректор Київського державного українського університету, професор геології Ф. Швець. До складу Директорії ввійшли також адвокат, соціаліст-самостійник П. Андрієвський і керівник профспілки залізничників, безпартійний А. Макаренко. Метою створення директорії була ліквідація гетьманського режиму та визначення нової форми державної організації УНР.



Директорія була колегіальним органом державної влади. Ю. Шемшученко зауважив, що з приходом до влади Директорії в історії вітчизняного парламентаризму відбулось чергове якісне зрушення, пов'язане з переходом від одноособової диктатури і ледь виражених елементів станової демократії до «демократії трудової», де владу отримали селяни, робітники та трудова інтелігенція.

Директорія відновила Українську Народну Республіку, але їй судилося проіснувати недовго. Після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії.

На початку 1919 р., коли більшовики здобувають перші успіхи у боротьбі з Директорією, постає питання про формування в Україні органів радянської державності.

#### **Формування в Україні органів радянської державності**

Радянська влада поширилася на територію України лише після успішного наступу армії радянської Росії проти армії Денікіна взимку 1919–1920 рр. Радянські війська діяли від імені створеного за межами України 11 грудня 1919 р. Всеукраїнського революційного комітету (Всеукрревком). Всеукрревком переїхав до Харкова, який (до 1934 р.) став столицею радянської України.

Відповідно до Конституцій 1919 і 1929 р. найвищими органами влади в Україні були:

– Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів – орган верховної державної влади і найвищий представницький орган в Україні;

– Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) – найвищий законодавчий, розпорядчий, виконавчий і контролюючий орган влади в період між з'їздами Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів;

– Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету – у період між сесіями ВУЦВК виконувала функції найвищого органу державної влади в Україні;

– Рада Народних Комісарів УСРР – найвищий орган виконавчої влади (уряд) Радянської України (УСРР, УРСР) у 1919-1946 рр., попередник Ради Міністрів УРСР.

З моменту свого проголошення радянська республіка в Україні була складовою єдиного радянського комплексу, який утворився на території колишньої російської імперії. Так, утворена в Харкові радянська УНР проголосила себе «федеративною частиною російської Республіки», а другий радянський уряд в Україні – Тимчасовий робітничо-селянський – у січні 1919 р. виступив за об'єднання з РСФРР на основі «соціалістичної федерації». Всеукрревком 27 січня 1920 р. прийняв ухвалу про об'єднання зусиль УСРР і РСФРР у сфері державного управління найважливішими галузями народного господарства з єдиного центру – Москви. Це рішення було підтвержене постановою IV Всеукраїнського з'їзду Рад, яка декларувала самостійність республіки і стверджувала її членство в радянській федерації.



Найвищим органом державної влади УСРР з грудня 1917 р. і до прийняття Конституції УРСР у 1937 р. відповідно до ст. 10 Конституції 1919 р. та ст. 22 Конституції 1929 р. був Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

У Конституції УСРР 1929 р. було зафіксовано правовий статус Всеукраїнського з'їзду Рад, відповідно до якого з утворенням СРСР він мусив керуватися постановами з'їздів рад СРСР, директивами

з'їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У. Проте Всеукраїнський з'їзд Рад своїми законодавчими актами визначав основні напрями діяльності центральних і місцевих органів Української влади. Рішення з'їзду мали директивний характер, найвищу юридичну силу на території УСРР, йому були підзвітні ВУЦВК і РНК УСРР. Однак на початку 1930-х рр. компетенція з'їзду значно звузилася. Непомірне зростання ролі і впливу центральних органів влади СРСР призвело до поступової втрати Україною елементів суверенності. Це позначилося і на статусі її центральних органів влади. Звузилася нормотворча діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад – ці функції перебрали на себе загальносоюзні органи. Зменшилася його роль у державному, господарському та соціально-культурному будівництві. Припинилася практика заслуховування звітів про діяльність союзу, уряду. З'їзди ставали декоративними форумами, які безоглядно схвалювали всі заходи партійного апарату, надавали державно-правової форми директивам ВКП(б).

Органом виконавчої та розпорядчої влади України за Конституцією 1919 р. (ст. 26) була Рада Народних Комісарів УСРР. Положенням про Раднарком УСРР від 12 жовтня 1924 р. вперше визначався склад уряду: голова РНК, його заступники, наркоми (землеробства, фінансів, внутрішньої торгівлі, праці, внутрішніх справ, юстиції та прокуратури республіки, робітничо-селянської інспекції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення), голова Вищої Ради народного господарства, уповноважені наркоматів СРСР при УСРР. Раднарком України повинен був звітувати перед ВУЦВК, його Президією, союзними органами. З утворенням СРСР склалась своєрідна система галузевого управління в усіх союзних республіках, у тому числі УСРР.

У 1937 р. було прийнято Конституцію УРСР, згідно з якою назва держави звучала як Українська Радянська Соціалістична Республіка замість Української Соціалістичної Радянської Республіки. Ця конституція була створена на зразок Конституції СРСР 1936 р., що й обумовило уніфікацію вищих органів державної влади.

Нова Конституція УРСР визначила вищим органом державної влади УРСР Верховну Раду, поставивши при цьому крапку в майже двадцятирічній історії Всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК Рад України, ВУЦВК Рад, ВУЦВК, ЦВК УСРР як вищих радянських представницьких органів.

### **Верховна Рада УРСР**

Перші вибори до Верховної Ради УРСР відбулися 26 червня 1938 р., у них взяли участь 99,6 % загальної кількості виборців, з яких 99,5 % проголосували за кандидатів від блоку комуністів і безпартійних. Загалом було обрано 304 депутати.

Депутати зібрались на першу сесію в Києві 25-28 липня 1938 р. Головою її було обрано Михайла Бурмистенка, Президію ВР УРСР очолив Леонід Корнієць. На сесіях, що скликалися двічі на рік, приймалися законодавчі акти, затверджувались державний бюджет республіки, укази Президії Верховної Ради УРСР.

Згідно з Конституцією 1937 р. Верховна Рада визнавалася єдиним законодавчим органом Української РСР. Її сесії скликалися Президією Верховної Ради Української РСР два рази на рік. До структури Верховної Ради входили: Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія Верховної Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії; Партійна група Верховної Ради УРСР; Слідчі та ревізійні комісії; Постійні комісії Верховної Ради УРСР – мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.

Президія Верховної Ради, яка вважалася колегіальним органом, обиралася на сесії і була підзвітна Верховній Раді, як і Рада Міністрів та Верховний Суд. Вона мала право видавати укази. Таким чином, в Конституції 1937 р. були прописані такі елементи поділу влад:

- Верховна Рада проголошувалася єдиним законодавчим органом;
- Верховна Рада не мала права втручатися в компетенцію колективного глави держави – Президії Верховної Ради, а також Ради Міністрів;
- Президія Верховної Ради не мала права вносити зміни і доповнення у чинні закони;
- Рада Міністрів проголошувалася вищим виконавчим органом державної влади.



Найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади УРСР – Раднарком, який утворювався Верховною Радою. Він об'єднував і спрямовував роботу наркоматів республіки, координував діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, керував виконкоматами обласних Рад депутатів трудящих.

---



---

Під час радянсько-німецької війни ВР УРСР працювала в умовах воєнного часу. У зв'язку з окупацією в 1941 р. території України Президія ВР УРСР була евакуйована до м. Саратов. 29 червня 1943 р. Президія ВР УРСР прийняла Указ «Про відстрочку виборів до Верховної Ради УРСР», який відкладав вибори на один рік та подовжував строк повноважень ВР УРСР I скликання. Рада утворювала постійні і тимчасові комісії. До 1957 р. ВР УРСР налічувала чотири комісії: законодавчих передбачень, бюджетну, мандатну та закордонних справ. 1947 р. пройшли вибори до ВР УРСР II скликання.

Упродовж 1940–1950-х рр. законотворчість фактично обмежувалась удосконаленням окремих статей Конституції та вже чинних законів УРСР, які в основному стосувалися діяльності органів державної влади.

Формально Раду обирали безпосередньо громадяни УРСР шляхом таємного голосування на загальних прямих виборах (1 депутат від 100 тис. виборців), але фактично вибори відбувалися під жорстким контролем правлячої комуністичної партії. Строк повноважень складав 4 роки. Серед депутатів члени компартії становили 62–69% від загальної кількості.

Наприкінці 1950-х рр. активізувалася законодавча діяльність ВР. Це було зумовлено тим, що потрібно було втілювати реформи, які були ініційовані Микитою Хрущовим. Таким чином, проекти цивільно-процесуального, кримінального та інших кодексів були на вустах у більшості парламентаріїв у 1959 р. У 1960–1970-х рр. відбувається інтенсифікація законотворчого процесу, приймається Закон «Про сільську і селищну Ради народних депутатів», внаслідок чого діяльність місцевої влади поживляється.

У червні 1969 р. був прийнятий Кодекс про шлюб і сім'ю, у липні 1970 р. – Земельний кодекс, у червні 1972 р. – Водний кодекс. Кодифікація законодавства, яку проводила ВР у ці роки, створила умови для більш якісного правового регулювання важливих суспільних відносин. Щороку ВР затверджувала проекти Держплану й бюджету республіки. Починаючи з 1978 р. приймалися постанови про виконання річних зобов'язань. Проте закони, які затверджувалися ВР УРСР, часто лише дублювали положення правових актів СРСР.

Конституція УРСР 1978 р. ще більше наблизила Україну до парламентської республіки. Верховну Раду УРСР обирали на п'ять років. Вона формувала уряд, який мав назву «Рада Міністрів». Але

новим стало те, що було закріплено статус КПРС як керівної і спрямовуючої сили, і у такий спосіб було легітимізовано її діяльність у політичній системі радянської держави. Стаття 6 Конституції УРСР 1978 р., як і ст. 6 Конституції СРСР 1977 р., проголошувала: «Керівною й спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних та громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу й служить народові».

Конституція УРСР 1978 р. радикально не змінила правового статусу Верховної Ради. Однак були запроваджені певні нововведення, серед яких, наприклад, проголошувалося, що всі ради народних депутатів – Верховна, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські – становлять єдину систему органів державної влади. Було посилено вплив ВР на місцеві ради. Склад ВР збільшився до 650 депутатів, строк повноважень – до 5 років. Ширшим стало коло суб'єктів права законодавчої ініціативи. Тепер це право належало Президії ВР, РМ УРСР, постійним та іншим комісіям, депутатам, Верховному Суду, Прокуророві УРСР, а також громадським організаціям, представленим республіканськими органами.

Упродовж 1940–1980-х рр. не залишалася незмінною ні кількість виборців, ні кількість депутатів, що обумовлювалось як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. За підрахунками донецьких учених Є. Бутиріна, В. Кравченка та В. Футулуйчука, загальна кількість виборців з 1947 р. по 1985 р. збільшилася в 1,6 раза – від 21,5 млн до 36,5 млн осіб. Збільшувалася і загальна чисельність депутатів. Якщо кількість депутатів Верховної Ради II–VIII скликань становила 415–469 осіб, то в IX–X скликаннях їх чисельність зросла до 570–650 осіб. Загалом же їх кількість зростала з 1947 по 1985 р. на 235 осіб, або в 1,5 раза. Причому чисельність депутатів зростала більш прискореними темпами порівняно із зростанням чисельності населення.

Депутатський корпус кожного скликання зазнавав більшого чи меншого оновлення. Зокрема, у Верховній Раді II скликання новообрані депутати становили понад 85 %. У наступні скликання в середньому вперше обиралися 50–60 % депутатів.

Вік більшості депутатів становив 30–40 років. Проте поступово кількість таких обранців зменшувалася. За даними згадуваних донецьких учених, чисельність депутатів Верховної Ради II–X скли-



кань 30–39 річного віку скоротилася з 29,8% до 15,5%, або на 14,3%, 40–49 років з 46,9% до 30,9%, або на 16%. Поповнення молоддю було незначним, її частка у Верховній Раді УРСР зростала з кожним новим скликанням менше, ніж на 1 %. Водночас з II до X скликання з 13,3 % до 38,3 %, або на 24,8 %, зросла кількість депутатів, яким було за 50 років.



Вимоги радянського часу визначали діяльність Верховної Ради УРСР I–XI скликань. Її робота перебувала під контролем ЦК КПУ, а сама вона не була постійно діючим органом, збиралася на сесії двічі на рік і фактично лише схвалювала підготовлені Президією ВР УРСР та погоджені з ЦК КПУ законопроєкти.

Депутати в Радянській Україні поєднували свою роботу у Верховній Раді з іншими видами діяльності. Законодавча робота не була продуктивною та не відзначалася активністю, таким чином, конституційний статус Верховної Ради УРСР об'єктивно припинювався.

Нова доба українського парламентаризму розпочинається з 1990 р., коли відбулися останні вибори до Верховної Ради УРСР (XII скликання). Вперше за роки радянської влади вибори відбулися на альтернативних засадах. Це дало можливість потрапити до радянського законодавчого органу опозиційним силам, які вперше за роки радянської влади консолідувалися в парламентську опозицію – Народну раду. Діяльність Верховної Ради стала подібна до роботи більшості сучасних парламентів, вона працювала на постійній основі, сесійно, а не лише в період скликань як раніше.

### 3.3. Політичні реформи в Україні кінця XX – початку XXI ст.

#### *Гене́за парламентаризму за роки незалежності України*

Упродовж багатьох десятиліть Українська Радянська Соціалістична Республіка (далі – УРСР) володіла формальним суверенітетом у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР). Відповідно, формальністю були і вибори у вищий державний та законодавчий орган. У виборчому бюлетені було лише одне прізвище.

Потім народні обранці двічі на рік на один-два дні збиралися на сесію Верховної Ради і фактично тільки схвалювали законопроєкти, підготовлені Президією Верховної Ради УРСР та погоджені з Центральним Комітетом Комуністичної партії України. Депутати поєднували свою роботу у Верховній Раді з іншими видами діяльності. Ситуація змінилася лише наприкінці 80-х рр. XX ст., коли в СРСР почалася перебудова. В українському суспільстві загострилося протистояння між національно-демократичним табором і апаратом Компартії.



Розглянемо генезу розвитку парламентаризму за часів незалежності України від Верховної Ради України I скликання до VIII скликання (з 2014 р.).

#### *Верховна Рада України I скликання*

Верховну Раду УРСР XII скликання, якій судилося стати Верховною Радою України I скликання, було обрано 30 березня 1990 р. Тому попередником Верховної Ради України є Верховна Рада УРСР, перша сесія першого скликання якої відбулася в 1938 р. Вибори до Верховної Ради УРСР були першими за радянських часів демократичними виборами до Рад. На 450 мандатів у парламент претендували близько 3 тис. кандидатів. Верховну Раду обирали строком на 4 роки. 11 травня 1990 р. депутати склали присягу. Парламентська більшість Верховної Ради УРСР XII скликання оформилася в депутатську групу «За Радянську Україну» (239 народних депутатів). Її очолив О. Мороз.



Мороз Олександр Олександрович – український політик та громадський діяч, Голова Верховної Ради України у 1994–1998 рр. та 2006–2007 рр.

Народні депутати від Демократичного блоку об'єдналися і створили парламентську опозицію «Народна Рада» (125 народних депутатів). Це була перша за роки радянської влади політична опозиція у вищому законодавчому органі України. Головою «Народної Ради» обрали депутата І. Юхновського.



Юхновський Ігор Рафаїлович – український фізик-теоретик, доктор фізико-математичних наук, професор, академік НАН України, народний депутат України I–IV скликань, в. о. Голови Українського інституту національної пам'яті, почесний директор Інституту фізики конденсованих систем НАН України, почесний доктор Інституту теоретичної фізики ім. М. М. Боголюбова НАН України, доктор Honoris Causa Львівського національного університету ім. Івана Франка.

Крім зазначених, було створено і такі депутатські групи, як Демократична платформа Комуністичної партії України (41 народний депутат), Демократична партія України (19 народних депутатів) та Українська республіканська партія (12 народних депутатів).

Верховна Рада УРСР XII скликання прийняла два доленосних для Української держави рішення:

– 16 липня 1990 р. – Декларацію про державний суверенітет України;

– 24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України.

Завдяки цьому було проголошено незалежність України та розпочато новий історичний етап розвитку нашої держави. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки XII скликання стала Верховною Радою України I скликання (порядок нумерації скликань був змінений у 2001 р.).

Верховна Рада України I скликання прийняла величезну кількість законодавчих актів, які заклали систему державного управління.

За 4 роки каденції Верховної Ради XII (I) скликання тричі змінювався її Голова: спочатку ним 4 червня 1990 р. було обрано В. Івашка (пішов у відставку 9 липня 1990 р. у зв'язку з обранням до Політбюро Центрального Комітету Комуністичної партії Радянського Союзу), потім – 17 вересня 1990 р.

Л. Кравчука, якого 1 грудня 1991 р. обрано Президентом України (пішов у відставку з посади Голови Верховної Ради України 5 грудня), і, нарешті, – І. Плюща (перебував на цій посаді з 5 грудня 1991 р. по 11 травня 1994 р.). Слід зазначити, що І. Плющ виконував обов'язки Голови Верховної Ради України з 9 по 23 липня 1990 р.



Івашко Володимир Антонович – український радянський державний діяч, перший та єдиний заступник Генерального секретаря ЦК КПРС (1990–1991), член КПРС з 1960 р., кандидат економічних наук, доцент, депутат ВР УРСР XI скликання.

Кравчук Леонід Макарович – перший Президент України після здобуття нею незалежності (1991–1994), Голова Верховної Ради України у 1990–1991 рр., народний депутат України у 1990–1991 та 1994–2006 рр., Герой України (2001).

Плющ Іван Степанович – український державний діяч, двічі голова Верховної Ради України, Секретар Ради національної безпеки і оборони, Герой України. Член ЦК КПУ в 1986–1991 рр.



Цікавий факт: лише 6 депутатів I скликання були обрані до Верховної Ради VIII скликання – це мажоритарники Ю. Звягільський (єдиний депутат усіх скликань Верховної Ради України), Ю. Іоффе, представники «Блоку Петра Порошенка» І. Гринів, В. Пинзеник і А. Матвієнко, а також депутат від «Батьківщини» С. Соболев.

Непослідовні реформи держави призводять до глибокої економічної кризи, яка ускладнює політичну ситуацію. Донецькі та луганські шахтарі проводять масові акції протесту. Ідучи назустріч політичним вимогам шахтарів, Верховна Рада України в 1993 р. приймає рішення про проведення всенародного референдуму про довіру президенту і парламенту. Л. Кравчук намагається скасувати це рішення і навіть планує достроково розпустити Верховну Раду України, але йому доводиться відмовитися від цієї думки, оскільки його не підтримав Міністр внутрішніх справ України А. Васишин.

Гостра соціально-економічна криза, а також політичне протистояння між президентом і парламентом вилилися в дострокові вибори і Верховної Ради України, і Президента України у 1994 р. Верховна Рада України I скликання фактично припинила свою діяльність 22 квітня 1994 р.

Як уже зазначалося, найважливішими документами та актами політичного значення, ухваленими Верховною Радою УРСР XII скликання, стали: «Декларація про державний суверенітет Української РСР» 16 липня 1990 р. та «Акт проголошення незалежності України» 24 серпня 1991 р.

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

З проголошенням незалежності України виникла нагальна потреба в радикальних змінах організації та функціональних засад Верховної Ради, без чого становлення, розвиток, зміцнення молодій держави в нових історичних умовах було неможливе. Здобуття Україною незалежності зумовило початок пошуку дійсно оптимальної форми державного правління.

Верховна Рада, реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет, урочисто проголосила незалежність України та створення самостійної Української держави. Акт проголошення незалежності України повторював Декларацію про державний суверенітет щодо неподільності і недоторканності території України. Проте суттєвою відмінністю між цими документами було те, що Актом визначена чинність на території України виключно Конституції і законів України, на відміну від Декларації, яка проголошувала верховенство Конституції та законів України. Відповідно до Акта проголошення незалежності України Верховна Рада 12 вересня 1991 р. прийняла Закон України «Про правонаступництво України», згідно з яким до ухвалення нової Конституції України визнавалася дія Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 р., а Верховна Рада України продовжувала діяти в депутатському складі Верховної Ради Української РСР. Цим Законом також було визначено та закріплено державний кордон України та визнано громадянами України всіх осіб, які постійно проживали на її території за станом на 24 серпня 1991 р.

#### *Верховна Рада України II скликання.*

Рішення про проведення дострокових виборів парламенту і Президента України викликало гострі дебати навколо нового виборчого закону. Зрештою законодавці зберегли вимогу обов'язкової 50 % явки виборців, наявності двох турів голосування і необхідності отримання абсолютної більшості (більше половини) голосів для перемоги у виборах (мажоритарна система абсолютної більшості).

Складні економічні проблеми, важкий процес становлення політичної системи держави викликали апатію і розчарування значної частини виборців, як наслідок, на початок першої сесії парламенту було обрано лише 336 народних депутатів із 450. Процес довиборів тривав до наступних чергових виборів. Виборці більше 30 округів так і не мали свого представника в парламенті II скликання. Після двох турів виборів лише 50 народних депутатів I скликання були переобрані до Верховної Ради України II скликання.

За результатами виборів після проведення перших двох турів найбільше місць отримала Комуністична партія України – 85. Союзники комуністів – Соціалістична партія України і Селянська партія України отримали, відповідно, 14 і 18 мандатів. Народний Рух України отримав 20 мандатів. Решта партій змогли провести у Верховну Раду від одного до дев'яти своїх представників. 168 новообраних депутатів були безпартійними, а з урахуванням довиборів – число безпартійних зросло майже до 250 (за радянських часів від 60 % до 70 % складу парламенту становили комуністи).

11 травня 1994 р. народні депутати України склали присягу.

Головою Верховної Ради України 18 травня 1994 р. було обрано О. Мороза, який залишався спікером протягом усієї каденції до 12 травня 1998 р. (схоже досягнення лише у В. Литвина під час Верховної Ради України IV скликання і у того ж самого О. Мороза під час V каденції Верховної Ради, яка, щоправда, була достроково розпущена).

Упродовж діяльності Верховної Ради України II скликання у ній було створено чимало депутатських фракцій та груп:

- фракція Народний Рух України, 27 народних депутатів;
- фракція Комуністичної партії України («Комуністи України за соціальну справедливість і повновладдя»), 84 народних депутати;
- фракція Соціалістичної партії України (до 1998 р.), 25 народних депутатів;
- фракція Селянської партії України (1995 р. – 3 жовтня 1996 р.);
- фракція Аграрна партія України (у 1998 р.);
- фракція Партії регіонального відродження України (у 1998 р.);
- група «Аграрники України» (до 1995 р., з 3 жовтня 1996 р.);
- група «Аграрники за реформи» (1995 р. – 3 жовтня 1996 р.);
- міжрегіональна депутатська група (до 1998 р.);
- група «Соціально-ринковий вибір» (у 1996–1998 рр.);

- група «Державність» («Державність») (1994 р. – 12 вересня 1996 р.);
- група «Центр» (22 квітня 1994 р. – 12 вересня 1996 р.);
- група «Конституційний Центр» (12 вересня 1996 р. – 1998 р.);
- група «Реформи» (у 1994–1997 рр.);
- група «Єдність»;
- група «Вперед, Україно!» (у 1998 р.);
- група «Незалежні» (у 1995–1998 рр.).

Конституційний розвиток держави, розв'язання складних проблем територіального устрою і територіальної цілісності України вимагали проведення державно-політичної реформи. 8 червня 1995 р. парламент ухвалив («за» – 240 голосів, «проти» – 81) пропозицію укласти Конституційний договір між Президентом і Верховною Радою. За умов відсутності нової Конституції договір став основним правовим документом, який закріплював принципи організації та діяльності державної влади в Україні.

Тривала активна робота щодо прийняття Конституції України, яка б закріпила оптимальну форму правління Української держави. Перший проєкт Конституції був запропонований у Верховній Раді ще в листопаді 1991 р. Він передбачав, що Президент мав бути главою держави і главою виконавчої влади. Йому надавалися повноваження щодо формування Кабінету Міністрів без впливу на цей процес парламенту. По суті, пропонувалася президентська модель республіки. Другий проєкт від 1 липня 1992 р. також закріплював статус Президента як глави держави і глави виконавчої влади. І лише в проєкті Конституції від 27 травня 1993 р. пропонувалася модель змішаної республіки:

Президент визнавався лише главою держави, йому підпорядковувався Кабінет Міністрів, який водночас був відповідальний перед парламентом. Нарешті, 28 червня 1996 р. було прийнято Конституцію України, яка закріпила президентсько-парламентську форму правління.



Необхідно зазначити, що визнання ефективності системи поділу влади відбулося ще за радянських часів, і вперше це знайшло відображення в тексті Декларації про державний суверенітет України. Серед іншого там зазначається: «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». Тим самим було офі-

ційно зафіксовано відмову від засад повновладдя Верховної Ради, закріпленого ст. 97 Конституції УРСР 1978 р.

1. У новій Конституції України (1996) було закладено вищенаведене положення Декларації, реалізуючи тим самим класичне уявлення про тріаду влади з її поділом та механізмами стримування і противаг: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

2. Таким чином, можна говорити про визнання на конституційному рівні одного із засадничих принципів парламентаризму – принципу поділу влади. Проте необхідно зазначити, що в умовах «розділеного» функціонування органів законодавчої і виконавчої влади та за відсутності до 1996 р. такого органу судової влади, як Конституційний Суд дедалі помітнішим ставало протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади.

3. Доктрина поділу влади не одне століття підтверджувала свою дієвість як інструмент політичного управління державними справами. На межі XIX–XX ст. відомий російський державознавець М. Коркунов з цього приводу зазначав, «...трійчастий поділ функцій державної влади на законодавство, виконання, суд видається значно вдалішим за всі новітні його відозміни». На думку вченого, спільність владарювання «прямо протилежна розподілу праці».

Тому вона зовсім не передбачає спеціалізації функцій. Складна спільність передбачає лише розподіл окремих актів владарювання на їх складові елементи і здійснення різних елементів одного й того самого акту володарювання обов'язково різними органами, так щоб вони стримували один одного». Цей погляд значною мірою віддзеркалював тенденцію, що вже тоді окреслилася в практиці державного будівництва зарубіжних країн.

Процес прийняття Конституції України ледь не спровокував політичну кризу, адже занадто відрізнялося бачення Основного закону різними політичними силами всередині Верховної Ради, а також Президентом України Л. Кучмою.

Зрештою, під загрозою дострокового розпуску і всенародного референдуму щодо конституції народні депутати за добу безперерв-



ної роботи 28 червня 1996 р. о 9:16 ранку прийняли та ввели в дію Конституцію України.

Верховна Рада України II скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту III скликання.

*Верховна Рада України III скликання.*

Вибори до Верховної Ради України III скликання відбулися 29 березня 1998 р. Вперше в історії українського парламентаризму вони відбулися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. 225 народних депутатів обирались в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

У новому парламенті ліві партії отримали 174 місця, партії центру – 108, праві партії – 53. Жодна політична партія не отримала значної переваги в парламенті:

- Комуністична партія України – 121 мандат;
- Народний Рух України – 46;
- Виборчий блок Соціалістичної партії України та Селянської

партії

- України «За правду, за народ, за Україну!» – 34;
- Народно-демократична партія – 28;
- Всеукраїнське об'єднання «Громада» – 24;
- Партія зелених України – 19;
- Соціал-демократична партія України (об'єднана) – 17;
- Прогресивна соціалістична партія – 16.

Інші політичні партії у парламенті здобули від 1 до 6 місць. До парламенту було обрано 117 позапартійних.

Народні депутати Верховної Ради України III скликання прийняли присягу 12 травня 1998 р.

У Верховній Раді діяли такі фракції та групи:

- фракція Комуністичної партії України;
- фракція Народного Руху України;
- фракція Соціалістичної партії України;
- фракція Партії зелених України;
- фракція Народно-демократичної партії (до 29 лютого 2000 р.);
- фракція «Громада» (до 10 лютого 2000 р.);

- фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної);
- фракція Прогресивної соціалістичної партії України (до 10 лютого 2000 р.);
- фракція Селянської партії України (1 жовтня 1998 р. – 29 лютого 2000 р.);
- фракція «Реформи і порядок» – «Реформи-Конгрес» (з 22 грудня 1998 р.);
- фракція Українського народного Руху;
- фракція «Батьківщина» (з 4 березня 1999 р.);
- фракція «Яблуко» («Яблуко») (з 15 вересня 2000 р.);
- група «Незалежні» (21 липня 1998 р. – 16 березня 2000 р.);
- група «Відродження регіонів» (23 лютого 1999 р. – 6 квітня 2001 р.);
- група «Трудова Україна» (з 20 квітня 1999 р.);
- група «Демократичний союз» (з 6 квітня 2001 р.);
- група «Солідарність» (з 29 лютого 2000 р.);
- група «Регіони України» (з 21 березня 2001 р.);
- група «Єдність» (з 28 листопада 2001 р.).

Члени кількох депутатських груп сформували правочентристську більшість. Частина депутатів сформували рух «Україна без Кучми».

У результаті тривалого пошуку і компромісу різних політичних сил Головою Верховної Ради України лише з 18-ї спроби 7 липня 1998 р. було обрано О. Ткаченка. Поточна робота парламентом виконувалась складно: Верховна Рада України 1998–1999 рр. важко приймала будь-які рішення. Утворення більшості та зміна керівництва Верховної Ради України також супроводжувалося драматичними подіями.



Ткаченко Олександр Миколайович – український політик та державний діяч. Член КПУ (з листопада 2001 р.), член Президії ЦК КПУ (з червня 2005 р.). Почесний президент Тендерної палати України (з липня 2007 р.). 4-й Голова Верховної Ради України (III скликання) з 7 липня 1998 по 1 лютого 2000 р.

Більшість народних депутатів двічі збиралися на пленарні засідання в приміщенні «Українського дому». Там відбулися вибори нового керівництва парламенту. 1 лютого 2000 р. Головою Верховної

Ради України було обрано І. Плюща, який очолював її до завершення III скликання (до 14 травня 2002 р.).

Уже наприкінці 2000 р. політична криза, пов'язана з так званою «справою Гонгадзе» і «касетним скандалом», знову викликала значні зміни у Верховній Раді України. Робота більшості фактично була паралізована. Остаточно більшість припинила своє існування після висловлення парламентом вотуму недовіри уряду України на чолі з Прем'єр-міністром В. Ющенком, що спричинило відставку уряду.

Верховна Рада України III скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту IV скликання.

#### *Верховна Рада України IV скликання.*

Вибори до Верховної Ради IV скликання 31 березня 2002 р. також проходили за змішаною системою. За підсумками голосування в загальнодержавному багатомандатному окрузі із 30 виборчих блоків бар'єр у 4 % подолали: Блок «Наша Україна» – 23,55 %, Комуністична партія України – 20,01 %, блок «За єдину Україну!» – 11,79 %, Блок Юлії Тимошенко – 7,25 %, Соціалістична партія України – 6,87 %, Соціал-демократична партія України (об'єднана) – 6,27 %.

Народні депутати Верховної Ради України IV скликання склали присягу 14 травня 2002 р.

На початку роботи Верховної Ради України нового скликання партії і блоки, які перемогли на виборах, утворили свої фракції. У фракцію «За єдину Україну» увійшло 177 депутатів (фракція пізніше розпалася на 6 дрібних), до «Блоку Наша Україна» приєдналося 118 депутатів, до фракції Комуністичної партії України увійшло 64, до Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) – 31, у Блок Юлії Тимошенко – 23, до Соціалістичної партії України – 22, 12 депутатів побажали залишитися позафракційними.

Незважаючи на істотне представництво опозиційних сил у парламенті, пропрезидентські сили зуміли сформувані більшість, яка, у свою чергу, утворила вперше в новітній історії України коаліційний уряд, який очолив В. Янукович (грудень 2002 р.). Спікером Верховної Ради України IV скликання був також представник пропрезидентського табору В. Литвин (обраний 28 травня 2002 р. 226 голосами), який очолював Верховну Раду України до завершення скликання (26 квітня 2006 р.)



Литвин Володимир Михайлович – український політик, голова Адміністрації Президента (1999–2002), голова Верховної Ради України у 2002–2006 рр. та з 9 грудня 2008 р. по 6 грудня 2012 р., доктор історичних наук, професор, дійсний член Національної академії наук України, голова Народної партії (з 2004). Герой України (2004).

2002–2004 рр. в Україні пройшли в гострій політичній боротьбі. Президент України Л. Кучма намагався реалізувати політичну реформу, що передбачала перерозподіл владних повноважень у трикутнику Президент – Прем'єр-міністр – Верховна Рада України. Навколо Президента формувалися потужні політичні сили, які намагалися утримати економічні та політичні позиції. У свою чергу, опозиційні сили, що спиралися на підтримку середнього класу, розгорнули боротьбу з існуючим режимом за демократизацію політичного життя.

Основні події в ці роки проходили все ж не в залі засідань, а на вулиці. Пік протистояння припав на президентські вибори 2004 р., які вилилися в Помаранчеву революцію. Проте Верховна Рада України разом із Верховним Судом України приєдналася до врегулювання ситуації. Так, 27 листопада 2004 р. відбулося засідання Верховної Ради України, на якому було прийнято постанову про політичну кризу в Україні, визнано факт фальсифікації виборів і фактично анульовано рішення Центральної виборчої комісії. Парламент висловив недовіру Центральній виборчій комісії та назвав неприпустимим застосування сили проти учасників акції громадянської непокорі.

Ще одним доленосним рішенням Верховної Ради України цього скликання було проведення конституційної реформи, яка в пакеті зі змінами виборчого законодавства дозволила провести третій тур президентських виборів і перерозподілити владні повноваження між президентом і парламентом.

Верховна Рада України IV скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту V скликання.

#### *Верховна Рада України V скликання.*

Чергові вибори до Верховної Ради відбулись 26 березня 2006 р. На відміну від попередніх парламентських виборів, цього разу вони

проходили виключно за партійними списками (пропорційна система) з 3-відсотковим бар'єром. Уперше Верховну Раду України обирали строком на 5 років. Результат виборів мав велике значення для політичного життя України, оскільки в результаті змін до Конституції України, внесених у ході Помаранчевої революції, з 2006 р. значна частина президентських повноважень переходила до парламенту. Зокрема, коаліція отримувала право визначатись із кандидатурою Прем'єр-міністра України, парламент отримував право призначати Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України за поданням Президента України, а також за поданням Прем'єр-міністра України – інших членів Уряду.

Результатом активної передвиборчої боротьби між представниками «помаранчевого табору» стало те, що найбільше голосів на парламентських виборах 2006 р. отримала Партія регіонів (189 мандатів), другу позицію посів Блок Юлії Тимошенко (129), далі йшов блок «Наша Україна» (81), Соціалістична партія України (33), Комуністична партія України (21).

Народні депутати склали присягу 25 травня 2006 р. На створення правлячої коаліції за результатами парламентських виборів знадобилося три місяці. 22 червня 2006 р. було офіційно оголошено про результати переговорів трьох політичних сил, що увійшли до коаліції, і розподіл між ними ключових постів. У так звану «Помаранчеву» коаліцію увійшли Блок Юлії Тимошенко, Блок партій «Наша Україна» і Соціалістична партія України. Партія регіонів і Комуністична партія України після оголошення коаліційної угоди оголосили про відхід у «жорстку опозицію».

6 липня 2006 р. Головою Верховної Ради України було обрано О. Мороза. Це стало свідченням домовленості про створення Антикризової коаліції між Партією регіонів, Комуністичною партією України та Соціалістичною партією України. «Антикризова» коаліція висунула кандидатуру В. Януковича на пост Прем'єр-міністра України. В. Ющенко затвердив цю кандидатуру, але закликав до формування так званої широкої коаліції за участю «Нашої України».

О. Мороз та В. Янукович були обрані співголовами «антикризової коаліції» (згодом іменувалась також «Коаліцією національної єдності»).

Протягом серпня – вересня 2006 р. «Наша Україна» вела переговори про участь у широкій урядовій коаліції. Вона вимагала, щоб

за основу нової коаліційної угоди були взяті положення Універсалу національної єдності, а також щоб Президент України, Прем'єр-міністр України та Голова Верховної Ради України запевнили світове співтовариство в незмінності зовнішньополітичного курсу України та прагненні країни стати членом НАТО.

Ці переговори, однак, не призвели до угоди, і 17 жовтня 2006 р. лідер парламентської фракції «Наша Україна» Р. Безсмертний остаточно заявив, що Народний Союз «Наша Україна» переходить в опозицію до діючого уряду В. Януковича і широкої урядової коаліції та відкликає своїх міністрів з уряду.

Згідно з новою редакцією Конституції України, яка набрала чинності 1 січня 2006 р., парламентська коаліція формує Уряд і пропонує Президентові України кандидатуру Прем'єр-міністра України. Верховна Рада України призначає Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України – за поданням Президента України, а інших членів Кабінету Міністрів України – за поданням Прем'єр-міністра України.

11 січня 2007 р. Президент України повернув до парламенту прийнятий 21 грудня 2006 р. Закон України «Про Кабінет Міністрів України», деякі положення якого, на думку В. Ющенка, «спотворюють суть і зміст Конституції України».

Набуття чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України» фактично означало те, що Президент України остаточно втрачав вплив на дії органів виконавчої влади, тобто відбувся перехід України від парламентсько-президентської до парламентської форми державного правління.

Відповідно до цього Закону саме Уряд формував внутрішню і зовнішню політику України, а Президенту України відводилися представницькі функції.

Президент України позбавлявся можливості впливати на кадрову політику в державі, зокрема на призначення Прем'єр-міністра України. Відповідно до закону Верховна Рада України мала право самостійно призначити главу Уряду, якщо Президент України протягом 15 днів після того, як парламентська коаліція запропонує йому кандидатуру на пост Прем'єр-міністра України, не винесе її на розгляд парламенту.

Повноваження Кабінету Міністрів України починали діяти вже після прийняття присяги двома третинами його членів.

За Президентом України залишалося право вносити до Верховної Ради України кандидатури Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, але робити це він мав на підставі пропозицій народних депутатів. Верховна Рада України отримувала право самостійно призначати цих міністрів, якщо нові кандидатури не запропоновані Президентом протягом 15 днів із моменту відставки їхніх попередників.

Укази Президента України мали підписувати Прем'єр-міністр України і профільний міністр. Якщо вони вважали неможливим підписати акт Президента України, їм достатньо було повернути його главі держави із супровідним листом. Звільнення будь-якого міністра ставало можливим за поданням Прем'єр-міністра України, а не Президента України.

Програма Уряду мала прийматися постановою Верховної Ради України. Це означало, що Президент України втрачав можливість впливати на розробку, затвердження та виконання програми діяльності Уряду.

Відповідно до закону Уряду ставали підзвітні голови обласних державних адміністрацій. Кабінет Міністрів України отримував право скасовувати будь-які їхні розпорядження. Прихильники Президента України розцінили прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» як «антиконституційний переворот» і «узурпацію влади антикризовою коаліцією».

12 січня 2007 р. депутати «антикризової коаліції» та опозиційної фракції Блоку Юлії Тимошенко змогли подолати вето Президента України на Закон України «Про Кабінет Міністрів України» і прийняли в першому читанні закон «Про парламентську опозицію».

Тим часом юристи Секретаріату Президента України знайшли підставу для повторного вето Президента України – вони вказали, що до моменту подолання президентського вето із закону було вилучено пункт про порядок призначення перших заступників і заступників керівників органів центральної виконавчої влади, що формально означає, що Верховна Рада України подолала вето не на той закон, який вона затвердила в грудні 2006 р.

Голова Верховної Ради України О. Мороз спробував переконати Секретаріат Президента України в тому, що відбулася «технічна помилка». Представники правлячої коаліції визнали повторне вето

Президента України незаконним і закликали О. Мороза підписати закон 23 січня 2007 р. та ввести його в дію з 24 січня 2007 р.

23 січня 2007 р. В. Янукович та В. Ющенко знову домовилися знайти компромісний варіант документа, відклавши це питання до лютого. Проте 24 січня 2007 р. В. Ющенко зажадав, щоб Верховна Рада України знову розглянула законопроект і його поправки, що стосуються принципових положень, які не дозволяють скоротити повноваження Президента України. В. Янукович висунув зустрічну умову: він попросив В. Ющенка спочатку підписати закон, а поправки вносити вже до чинного документа. Закон набрав чинності 2 лютого 2007 р. (втратив чинність 15 травня 2008 р. у зв'язку з прийняттям нового закону).

До весни 2007 р. протистояння між президентом В. Ющенком та урядовою більшістю Верховної Ради України (Партія регіонів, Соціалістична партія України, Комуністична партія України) досягло кульмінації.

22–23 березня 2007 р. п'ятеро депутатів від Блоку Юлії Тимошенко та шість від «Нашої України» перейшли до правлячої коаліції, після чого її чисельність досягла 258 депутатів (з 450).

29 березня Президент України В. Ющенко заявив, що перехід депутатів із фракції у фракцію не конституційний, оскільки не відповідає волевиявленню виборців.

2 квітня 2007 р. Президент України підписав Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» та призначив позачергові вибори народних депутатів на 27 травня 2007 р. Кабінету Міністрів України було доручено забезпечити фінансування виборів, а Центральній виборчій комісії – їх проведення.

Верховна Рада України відмовилася визнати законність цього указу, а Уряд – виділяти кошти на проведення дострокових виборів. 3 квітня 2007 р. представники коаліції оскаржили Указ Президента України до Конституційного суду України. 5 квітня справа була прийнята до невідкладного розгляду, слухання розпочалися 17 квітня.

На боці Президента України виступила об'єднана опозиція, до якої увійшли три основні політичні сили: Блок Юлії Тимошенко, блок політичних партій «Наша Україна» та громадський рух «Народна самооборона» Ю. Луценка.

Наприкінці травня В. Янукович та В. Ющенко досягли домовленості про проведення позачергових парламентських виборів.



З метою надання Президенту України юридичних підстав для призначення дострокових виборів 162 народних депутати від «Нашої України» та Блоку Юлії Тимошенко добровільно покинули свої фракції, що, згідно з Конституцією України, призвело до втрати ними своїх мандатів. Також були виключені з партійних списків усі «резервні» депутати. У результаті склад Верховної Ради України скоротився до 288 народних депутатів, що менше 2/3 від конституційного складу, необхідного для повноважності українського парламенту. Після 30 днів «недієздатності» парламенту Президент України отримав конституційне право на його розпуск. Указом Президента України від 31 липня 2007 р. позачергові вибори були призначені на 30 вересня 2007 р.

#### *Верховна Рада України VI скликання.*

На виборах за пропорційною системою 3-відсотковий бар'єр подолали п'ять партій: Партія регіонів (175 мандатів), Блок Юлії Тимошенко (156), Блок «Наша Україна – Народна самооборона» (72), Комуністична партія України (27), Блок Володимира Литвина (20).

Соціалістична партія України набрала 2,86% і до парламенту не потрапила.

Народні депутати склали присягу 23 листопада 2007 р.

У новому складі Верховної Ради України Блок Юлії Тимошенко і Блок «Наша Україна – Народна самооборона» створили парламентську більшість у складі 227 депутатів (коаліційну угоду не підписав І. Плющ).

Партія регіонів та Комуністична партія України прийняли рішення про роботу в «жорсткій опозиції». Блок Володимира Литвина не приєднався до жодної сторони.

4 грудня 2007р. Головою Верховної Ради України було обрано А. Яценюка.



Яценюк Арсеній Петрович – український політик, економіст і юрист. Чинний прем'єр-міністр України (з 27 лютого 2014 р.). Перший прем'єр-міністр України – греко-католик. Працював міністром економіки з 2005 по 2006 р., згодом був міністром закордонних справ України у 2007 р. і головою Верховної Ради з 2007 по 2008 р. З 2009 по 2012 р. очолював політичну партію «Фронт змін». Із червня по грудень 2012 р. очолював раду «Об'єднаної опозиції».

З 11 грудня 2012 р. по 28 лютого 2014 р. був головою фракції всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» у Верховній Раді України. 27 лютого 2014 р. був призначений Прем'єр-міністром України.

Кандидатура Ю. Тимошенко на пост Прем'єр-міністра України затверджена Верховною Радою України 18 грудня 2007 р. з другої спроби шляхом поіменного голосування, проведеного без участі електронної системи «Рада» (підняттям руки і проголошенням волевиявлення депутата – за списком, який зачитував голова лічильної комісії). У голосуванні взяли участь 227 народних депутатів із 450.

Ю. Тимошенко набрала 226 (при необхідних 226) голосів «за» (один утримався).

Під час першого голосування 11 грудня 2007 р. не вистачило одного голосу (225 при необхідних 226). При цьому два депутати заявили, що вони взяли участь у голосуванні і голосували «за», проте електронна система голосування «Рада» на їхніх робочих місцях не спрацювала. Спроба провести процедуру повторного голосування призвела до конфлікту, для вирішення якого Президент України повторно вніс кандидатуру Ю.Тимошенко до парламенту.

18 грудня за поданням новообраного Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко було затверджено склад Кабінету Міністрів України з однією вакансією посади віце-прем'єр-міністра.

Помаранчева коаліція проіснувала недовго, і вже в грудні 2008 р. коаліція БЮТ-НУНС розпалася, А. Яценюк став першим спікером, який добровільно подав у відставку.

Верховна Рада України VI скликання була розпущена Президентом України 8 жовтня 2008 р. Позачергові парламентські вибори повинні були відбутись 7 грудня 2008 р., однак судовий розгляд цієї ситуації зробив проведення виборів 7 грудня 2008 р. неможливим. У результаті Президент України своїм Указом призупинив проведення виборів, а 9 грудня 2008 р. була створена парламентська коаліція у складі Блоку «Наша Україна – Народна самооборона», Блоку Юлії Тимошенко та Блоку Володимира Литвина.

Новим главою парламенту 9 грудня 2008 р. було обрано В. Литвина, який очолював Верховну Раду України до завершення VI скликання (до 12 грудня 2012 р.). Однак Ю. Тимошенко залишилася на посту глави уряду до президентських виборів. Верховна

Рада України VI скликання запам'яталася ратифікацією Харківських угод, яка супроводжувалася активним протистоянням у сесійній залі, скандальним мовним законом, а також такими явищами, як «тушки» і «кнопкодавство».

Після президентських виборів 2010 р. 2 березня 2010 р. на засіданні Верховної Ради України В. Литвин оголосив про припинення діяльності парламентської коаліції, яка була сформована в 2008 р., у зв'язку з тим, що йому не було надано підписи 226 депутатів, які перебували в коаліції, чого вимагав Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

3 березня 2010 р. Верховна Рада України відправила у відставку уряд на чолі з Ю. Тимошенко. Постанову «Про відповідальність Кабінету Міністрів України» ініціювала Партія регіонів.

Верховна Рада України 10 березня 2010 р. прийняла Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», цей Регламент дозволив формувати коаліцію за допомогою депутатів-перебіжчиків («тушок»).

11 березня 2010 р. створено коаліцію Комуністичної партії України, Партії регіонів, Блоку Володимира Литвина з 235 народних депутатів під назвою «Стабільність і реформи».

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував політичну реформу 2004 р., повернувши Конституцію України до її початкового вигляду 1996 р.

1 лютого 2011 р. Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України, однією з яких термін повноважень парламенту продовжувався до 5 років.

Верховна Рада України VI скликання припинила свою діяльність у зв'язку з обранням на чергових парламентських виборах нового парламенту VII скликання.

*Верховна Рада України VII скликання.*

Верховна Рада VII скликання була сформована за результатами виборів 28 жовтня 2012 р. Вибори проводилися за змішаною системою, у результаті чого Партія регіонів отримала 187 місць, 102 мандати отримало ВО «Батьківщина», 40 було за УДАР, 38 за ВО «Свобода» і 32 за Комуністичною партією України. Вибори супроводжувалися численними скандалами (на 5 округах так і не були встановлені переможці, а довибори в цих округах закінчилися не менше скандально).

Народні депутати склали присягу 12 грудня 2012 р. Роботу новообраний парламент почав із масових бійок і блокування президентії. Коли О. Табалов та А. Табалов (батько та син) відмовилися вступати у фракцію ВО «Батьківщина», їх назвали зрадниками та побили. Опозиція не давала обрати спікера Верховної Ради України та нового Прем'єр-міністра України. На другий день (13 грудня 2012 р.) головою Верховної Ради України був обраний В. Рибак.



Рибак Володимир Васильович – український політик, голова Верховної Ради України (2012–2014), член і перший заступник Голови (з 23 квітня 2010 р.) Партії регіонів.

5 лютого 2013 р. опозиційна фракція «УДАР» заблокувала Верховну Раду України з вимогою включити сенсорну кнопку системи «РАДА III», яка унеможливило голосування депутатів чужими картками. Опозиціонери чергували вдень і вночі, і не пускали народних депутатів Партії регіонів. Пізніше до них приєдналися народні депутати ВО «Свобода» та ВО «Батьківщина», а також деякі позафракційні народні депутати.

22 лютого 2012 р. опозиція розблокувала Верховну Раду України, домігшись контролю за голосуванням народних депутатів і механізму блокування карток відсутніх народних депутатів.

5 березня 2012 р. опозиція знову заблокувала Верховну Раду України, щоб «не допустити незаконного позбавлення депутатського мандата опозиціонера С. Власенка».

Вдруге за історію незалежної України 4 квітня 2013 р. відбулося виїзне засідання Верховної Ради. На цей раз на вулиці Банковій, 6/8.

У зв'язку зі зривом підписання угоди про асоціацію України та Європейського Союзу та подіями, що відбувались на «Євромайдані», пленарні засідання Верховної Ради України блокувалися з 3 по 19 грудня 2013 р.

Особливого резонансу в суспільстві набуло голосування руками за так звані «диктаторські закони» 16 січня 2014 р.

Наслідком подій на «Євромайдані» стало переформатування більшості у Верховній Раді України.

21 лютого 2014 р. Верховна Рада України без рішення профільного комітету і без висновку Конституційного Суду прийняла

Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України».

Раніше більшість у Верховній Раді України становила Партія регіонів.

Після початку масових протестів у Києві та інших містах країни з парламентської фракції Партії регіонів вийшли понад 70 народних депутатів. 22 лютого 2014 р. у відставку подали Голова Верховної Ради України В. Рибак та його перший заступник І. Калетнік. У цей самий день Головою Верховної Ради України було обрано О. Турчинова, який став виконувати обов'язки Президента України.



Турчинов Олександр Валентинович – український політик. Секретар РНБО (з 15 грудня 2014 р.). Народний депутат України. Доктор економічних наук, професор, член Спілки письменників України (від 2007 р.). З 23 лютого до 27 листопада 2014 р. – Голова Верховної Ради України. Також з 23 лютого по 7 червня 2014 р. – виконувач обов'язків Президента України.

Фактично в цей період О. Турчиновим об'єднані посади очільника Парламенту (Голова Верховної Ради), функція президентської влади (в.о. Президента), військової влади (Верховний Головнокомандувач), а також і керівника уряду (у формальному статусі координатора Кабінету Міністрів до моменту затвердження першого уряду А. Яценюка 27 лютого). Таким чином, його можна називати особою, що де-юре сконцентрувала найбільші в новій історії України повноваження.

У день інавгурації новообраного Президента Петра Порошенка 7 червня 2014 р. О. Турчинов передав президентську і військову владу своєму наступнику. 22 лютого 2014 р. парламент ухвалив постанову про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р., від 1 лютого 2011 р., від 19 вересня 2013 р.

24 лютого 2014 р. глава фракції Партії регіонів О. Єфремов оголосив, що вона переходить в опозицію. 25 лютого про це ж саме оголосила фракція Комуністичної партії України.

25 лютого 2014 р. у Верховній Раді України сформовано депутатську групу «Економічний розвиток» на чолі з А. Кінахом. До її складу увійшло 33 депутати.

27 лютого 2014 р. Голова Верховної Ради України О. Турчинов оголосив про створення нової парламентської коаліції «Європейський вибір», до якої увійшло 250 народних депутатів: члени фракції ВО «Батьківщина», УДАР, ВО «Свобода» та двох депутатських груп: «Суверенна європейська Україна» і «Економічний розвиток».

1 березня 2014 р. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. був опублікований у спецвипуску газети «Голос України» за підписом в.о. Президента України О. Турчинова, таким чином він набув чинності 2 березня 2014 р.

Від 2 березня 2014 р. є чинною Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р., 1 лютого 2011 р., 19 вересня 2013 р. і 21 лютого 2014 р.

14 травня 2014 р. було сформовано міжфракційне об'єднання «За мир і стабільність», до якого увійшло 15 народних депутатів. 16 липня 2014 р. створено групу «За мир і стабільність», до якої увійшли колишні депутати Комуністичної партії України, мажоритарники з Криму, частина членів Партії регіонів.

22 липня 2014 р. були внесені зміни до Регламенту Верховної Ради України, які дозволили через два дні розпустити фракцію Комуністичної партії України. Цього самого дня, 24 липня 2014 р., розпалася коаліція «Європейський вибір» – з неї вийшла фракція «УДАР». Нова коаліція протягом місяця не була створена, що надало Президенту України П. Порошенку юридичну підставу для дострокового розпуску 25 серпня 2014 р. Верховної Ради України.

За Конституцією Верховна Рада України продовжувала роботу до початку роботи нового парламенту, провівши останнє пленарне засідання 20 жовтня 2014 р.

*Верховна Рада України VIII скликання.*

26 жовтня 2014 р. відбулися позачергові вибори за змішаною системою до Верховної Ради VIII скликання.

За результатами опрацювання 100% протоколів до Верховної Ради України було обрано від Блоку Петра Порошенка 132 народних депутати, від Народного фронту – 82, від Об'єднання «Самопоміч» – 32, від Опозиційного блоку – 29 депутатів, від Радикальної партії Олега Ляшка – 22 депутати, від ВО «Батьківщина» – 19, самовисуванців – 96.

Не відбулись вибори у виборчих округах Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, частини Донецької та Луганської областей (усього 27 округів).

Перше засідання 27 листопада 2014 р. відкрив Голова Верховної Ради України колишнього скликання О. Турчинов. Народні депутати колективно склали присягу. Причому депутати відмовилися скласти присягу за процедурою, встановленою ст. 79 Конституції України: текст присяги зачитував О. Турчинов замість Ю. Звягільського.

На першому ж засіданні нової Верховної Ради було обрано Головою Верховної Ради України В. Гройсмана та Прем'єр-міністром України А. Яценюка.

На посаду заступника голови парламенту не було обрано представника від опозиції.



Гройсман Володимир Борисович – український державний і політичний діяч. Голова Верховної Ради України (з 27 листопада 2014 р. по 14 квітня 2016 р.); у парламент пройшов за списком Блоку Петра Порошенка). Член РНБО. З 2006 по 2014 р. – міський голова Вінниці. Віце-президент Асоціації міст України з питань житлово-комунального господарства (2010–2014). З 2014 р. віце-прем'єр-міністр України-міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (з 27 лютого по 2 грудня 2014 р.).

Цього дня було сформовано такі фракції та групи:

- Блок Петра Порошенка;
- Народний фронт;
- Опозиційний блок;
- Самопоміч;
- Радикальна партія Олега Ляшка;
- Воля народу;
- Батьківщина;
- Економічний розвиток.

У той самий день була сформована коаліція «Європейська Україна» із 302 депутатів, що отримала конституційну більшість. До її складу увійшли депутати фракцій Блок Петра Порошенка, Народний фронт, Самопоміч, Радикальна партія Олега Ляшка, Батьківщина.

23 грудня 2014 р. парламент вніс зміни до законів України «Про основи внутрішньої і зовнішньої політики» та «Про основи національної безпеки України», які передбачають відмову від позаблокового статусу. Відмова була зумовлена політикою Російської Федерації стосовно України.

У січні 2015 р. Голова Верховної Ради України зобов'язав народних депутатів оприлюднити декларації про доходи.

27 січня Верховна Рада України прийняла постанову про звернення до світової спільноти про визнання Росії державою-агресором.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України підтримала скасування недоторканності народних депутатів та суддів. Законопроект було відправлено до Конституційного Суду України для перевірки на відповідність Конституції України.

17 березня 2015 р. парламент прийняв Постанову про визнання окремих районів Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями.

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні запропоновані Президентом України П. Порошенком поправки до Конституції України про децентралізацію влади. Ухвалення поправок викликало заворушення біля будівлі Верховної Ради. У результаті цих заворушень була поранена 141 людина та 3 загинули.

1 вересня 2015 р. Радикальна партія Олега Ляшка вийшла з коаліції і перейшла в опозицію.

3 вересня 2015 р. був прийнятий Закон про обов'язкове розкриття імен кінцевих власників і бенефіціарів українських засобів масової інформації. Також було запроваджено заборону брати участь у створенні українських ЗМІ юридичним та фізичним особам, зареєстрованим в офшорах, або резидентам країни-агресора.

У жовтні 2015 р. Верховна Рада України прийняла закон про фінансування політичних партій в Україні з держбюджету, згідно з яким з 1 січня 2016 р. запроваджується державне фінансування партій пропорційно рівню їх підтримки на виборах (не менше 2 % голосів виборців після наступних парламентських виборів, до цього – не менше 5 %).

14 квітня 2016 р. Головою Верховної Ради України VIII скликання обрано А.Парубія.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що стосовно розвитку та пошуку оптимальної моделі виборчої системи, то в Україні трансформація цієї системи, що розпочалася в 1990 р., і досі не завершена.



Вибори до Верховної Ради XIII (II) скликання в 1994 р. відбувалися за схемою, подібною до тієї, яка існувала в 1990 р. А вже вибори до Верховної Ради XIV (III) та XV (IV) скликань, відповідно 1998 р. і 2002 р., відбувалися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою за умов, коли одна половина депутатів обиралася за партійними списками, а друга – в багатомандатних округах на альтернативній основі.

Після становлення парламентсько-президентської форми правління в Україні (з 1 січня 2006 р.), вибори до Верховної Ради України V скликання відбувалися в 2006 р. згідно з пропорційною виборчою системою відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV. 2 квітня 2007 р. були проведені дострокові парламентські вибори за тією ж самою пропорційною системою з прохідним бар'єром у 3 %.

Пропорційна виборча система спричинила зниження рівня інтенсивності взаємодії виборців та влади. У жовтні 2010 р. Україна знову стала президентсько-парламентською республікою. 17 листопада 2011 р. був прийнятий Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI, який визначив змішану (пропорційно-мажоритарну) виборчу систему, згідно з якою пройшли вибори до Верховної Ради України VII скликання у жовтні 2012 р.

У лютому 2014 р. Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління. Щодо найоптимальнішої виборчої системи для позачергових виборів Верховної Ради VIII скликання у жовтні 2014 р. точилися дискусії.

Так, за рекомендаціями ПАРЕ Україна б мала використовувати пропорційну систему відкритих партійних списків, тим більше, що традиційно для парламентсько-президентських республік характерною є пропорційна система, але парламентські вибори 2014 р. відбулися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

За свою історію Верховна Рада України прийняла чимало законів, найважливішими з яких є Основний Закон – Конституція України та систематизовані закони у вигляді кодексів:

- Господарський процесуальний кодекс України (1991);
- Митний кодекс України (1991). Прийнятий у 1991 р. Втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2002 р. нового Митного кодексу України, на зміну якому у 2012 р. прийнято інший Митний кодекс України;
- Повітряний кодекс України (1993) (втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2011 р. нового Повітряного кодексу України);

- Лісовий кодекс України (1994);
- Кодекс України про надра (1994);
- Кодекс торговельного мореплавства (1995);
- Водний кодекс України (1995);
- Кримінальний кодекс України (2001);
- Бюджетний кодекс України (2001) (втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2010 р. нового Бюджетного кодексу України);
- Земельний кодекс України (2001);
- Сімейний кодекс України (2002);
- Господарський кодекс України (2003);
- Цивільний кодекс України (2003);
- Кримінально-виконавчий кодекс України (2003);
- Цивільний процесуальний кодекс України (2004);
- Кодекс адміністративного судочинства України (2005);
- Податковий кодекс України (2010);
- Кримінальний процесуальний кодекс України (2012);
- Кодекс цивільного захисту України (2012).

Як висновок відзначимо, що за часів незалежності України було тричі прийнято Митний кодекс України, двічі – Повітряний кодекс України та Бюджетний кодекс України. На заміну кодексам УРСР було прийнято: Водний кодекс України; Кримінальний кодекс України;

Земельний кодекс України (Верховною Радою УРСР Земельний кодекс приймався двічі: у 1970 та 1990 р.); Сімейний кодекс України (на зміну Кодексу про шлюб та сім'ю); Цивільний кодекс України; Кримінально-виконавчий кодекс України (на зміну Виправно-трудоного кодексу);

Цивільний процесуальний кодекс України; Кримінальний процесуальний кодекс України (на зміну Кримінально-процесуального кодексу).

За часів незалежності вперше було прийнято кодекси, яких не існувало за радянських часів. Це: Господарський процесуальний кодекс України, Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Кодекс торговельного мореплавства, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України.

*Верховна Рада України IX скликання.*

21 липня 2019 р. відбулись позачергові вибори до Верховної Ради України IX скликання за змішаною системою. Усього до пар-

ламенту було обрано 424 депутати – представники п'яти партій за пропорційною системою, п'яти партій за мажоритарною системою і 46 самовисуванців по одномандатних округах. Абсолютну більшість здобула партія «Слуга народу» – 254 (43,16 %) голосів. Від ВО «Батьківщина» до парламенту було обрано до 26 (8,18 %) депутатів, «Європейської солідарності» – 25 (8,1 %) депутатів, Опозиційної платформи «За життя» до 43 (13,5 %) депутатів, партії «Голос» – 20 (5,82 %) депутатів. Інші партії та самовисуванці набрали сукупно 56 голосів. До парламенту не пройшли представники об'єднання «Самопоміч» та Радикальної партії Олега Ляшка. Не брали участь у перегонах представники Народного фронту.

Як і в попередньому скликанні, до парламенту не було обрано представників Автономної республіки Крим, м. Севастополя, частини Донецької і Луганської областей.

29 серпня 2019 р. відбулося перше засідання IX скликання. У перший день сесії в залі зареєструвались 405 народних депутатів із 424-х, зареєстрованих Центральною виборчою комісією. Було сформовано президію, фракції, комітети, а також затверджено новий склад уряду. Головою Верховної Ради України було обрано Дмитра Разумкова (перебував на посаді з 29 серпня 2019 р. по 7 жовтня 2021 р.), Першим заступником голови – Руслана Стефанчука (з 29 серпня 2019 р. по 8 жовтня 2021 р.), заступником голови – Олену Кондратюк (на посаді з 29 серпня 2021 р.) Прем'єр-міністром України було обрано Олексія Гончарука (перебував на посаді з 29 серпня 2019 р. по 4 березня 2020 р.).

8 жовтня 2021 р. Головою Верховної Ради обирається Руслан Стефанчук, Першим заступником голови – Олександр Корнієнко (на посаді з 19 жовтня 2021 р.).



Стефанчук Руслан Олексійович (нар. 29 жовтня 1975, Тернопіль, Українська РСР, СРСР) – український правознавець та політик, державний діяч У 2019–2021 рр. – радник Президента України, перший заступник Голови Верховної Ради України (29 травня 2019 р. – 7 жовтня 2021 р.), представник президента у Верховній Раді (21 травня 2019 р. – 7 жовтня 2021 р.). Доктор юридичних наук. Заслужений діяч науки і техніки України.

Від початку роботи у Верховній Раді України були сформовані такі фракції і групи:

- фракція політичної партії «Слуга народу»;
- фракція політичної партії «Європейська солідарність»;
- фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»;
- фракція політичної партії «Голос»;
- депутатська група «Платформа за життя та мир»;
- депутатська група «Відновлення України»;
- депутатська група «За майбутнє»;
- депутатська група «Довіра».

Коаліція була представлена однією партією – «Слуга народу», що утворило феномен монобільшості.

3 вересня 2019 р. на першому засіданні другої сесії Верховна Рада ухвалила в другому читанні та в цілому зміни до Конституції щодо обмеження недоторканності народних депутатів України з 1 січня 2020 р. За проголосувало 373 депутати. На засіданні також був присутній Президент України В. Зеленський, який прийшов підтримати голосування. Законопроект не повністю скасував недоторканність, а натомість прибрав положення із 80-ї статті Конституції, яке унеможливило притягнення парламентарів до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України. Чинною залишилися норма про депутатський індемнітет, згідно з якою депутати не несуть юридичної відповідальності за політичні рішення, за голосування чи будь-які політичні та публічні виступи.

За період 1–2 сесії IX скликання (з 29 серпня 2019 р. по 17 січня 2020 р.) Верховною Радою України було ухвалено в цілому 155 законів. Серед найважливіших і найрезонансніших – закони про вибори, імпичмент президента, відкриття ринку землі, перезапуск НАЗК, анбандлінг, бюджет, банки («антиколомойський закон»), з протидії «поправковому спаму», інші.

Від початку широкомасштабної агресії росії проти України та запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 р. за указом Президента України В. Зеленського законодавча діяльність Верховної Ради України була спрямована на формування політико-правової бази, якої потребували суспільство і держава. За перший місяць війни – від 24 лютого до 1 квітня 2022 р. – Верховна Рада п'ять разів збиралась у сесійній залі. Було ухвалено 69 законів та 8 законопроектів у першо-

му читанні; прийнято 2 постанови про звернення до іноземних держав та міжнародних організацій. Законотворча робота була спрямована на такі головні напрями, як обороноздатність країни, економічний блок, соціальний блок, покарання колаборантів, диверсантів, мародерів.

Сутністю прийнятих документів у сфері обороноздатності країни стало забезпечення спроможності країни активно протидіяти агресору військом шляхом, враховуючи потенціал Збройних Сил України, підрозділів територіальної оборони і добровольчих формувань.

Економічний блок мав забезпечити функціональність господарського механізму з метою стійкості держави і суспільства в умовах воєнного стану.

Соціальний блок створював захисний бар'єр для суспільних прошарків, що потребували допомоги в умовах війни.

Блок, пов'язаний із покаранням колаборантів, диверсантів, мародерів мав очистити державні і громадські структури від зрадників, сприяти об'єднанню суспільства навколо ідеї протидії агресору та здобуття перемоги. Ухвалення більшості найважливіших для держави і суспільства законопроектів, особливо на початковому етапі війни, здійснювалось конституційною більшістю депутатів, що засвідчувало потенційні можливості парламенту діяти злагоджено та конструктивно в з урахуванням потреб країни в умовах воєнного часу.

### 3.4. Конституційні реформи в сучасній Україні



Процес реформування системи влади в Україні розпочався одразу ж після здобуття нею незалежності й триває досі.

Трактування цього процесу серед науковців є неоднозначним.

До прийняття Конституції України 1996 р. цей процес був скоріше пошуком моделі організації влади, яка б могла найбільш органічно замінити попередню. Після 28 червня 1996 р. головним мотивом ініціаторів змін стає прагнення посилити власний вплив у політичній системі, яке іноді об'єктивно сприяло підвищенню ефективності влади. Процес політичного реформування мав власну логіку – «не лінійну» й далеко не завжди зрозумілу власне політикам, не кажучи вже про звичайних громадян. Складне переплетіння ліній

проходження законодавчих ініціатив із внесення змін до Конституції, варіації змісту законопроектів, суперечливі й іноді парадоксальні мотивації їх авторів, дискусії та політичні протистояння, які супроводжували найбільш важливі етапи реалізації процедури внесення змін до Конституції, – усе це вимагає аналізу процесу реформування системи влади в динаміці, з урахуванням відповідного політичного контексту.

Важливо зазначити про *наслідки ухвалення Конституції України 1996 р.*

До **позитивних наслідків** слід віднести, насамперед, те, що Конституція:

- остаточно закріпила державність України та гарантії основних прав і свобод її громадян;
- проголосила, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою;
- позбавила Верховну Раду України невластивих парламенту функцій, зокрема ліквідувала «вертикаль рад»;
- засвідчила компроміс між Президентом і парламентом стосовно обсягу повноважень кожного із суб'єктів, що дало змогу тимчасово призупинити політичний конфлікт, який відволікав владу від розв'язання невідкладних проблем соціально-економічного розвитку України.

**Негативні наслідки**, у тому числі системного характеру, які надалі зумовили необхідність реформування політичної системи:

- незбалансований характер системи влади; зниження політичного впливу Верховної Ради як представницького органу;
- підпорядкування виконавчої влади, зокрема уряду та місцевих адміністрацій, Президенту України, який, однак, не ніс відповідальності за результати її діяльності;
- відсутність ефективних механізмів впливу парламенту на систему виконавчої влади та політичного зв'язку між Верховною Радою (депутатською більшістю) і Кабінетом Міністрів як передумови їх конструктивної взаємодії;
- недостатність і неефективність системи стримувань і противаг між Президентом і Верховною Радою України (зокрема відсутність реальних можливостей для розпуску парламенту Президентом і для здійснення парламентом процедури імпічменту), відсутність дієвих механізмів парламентського контролю.

Тобто президентсько-парламентська форма правління, суперечливо змодельована в Основному Законі України в редакції від 28 червня 1996 р., зумовила недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг та викликала нагальну потребу в її перегляді. Система поділу влади і взаємодії її структурних елементів до вступу в дію конституційних поправок мала в цілому асиметричний і незбалансований характер з явними переважаннями повноважень і домінуючої ролі Президента України у вирішенні державних справ і з очевидними функціональними обмеженнями інших гілок влади на користь глави держави. Зумовлене недоліками напівпрезидентської форми правління постійне політичне протистояння між окремими гілками влади вело до блокування діяльності парламенту, нестабільності уряду та інших державних інституцій, деструктивно впливало на єдність державної політики, створювало непотрібну конкуренцію між апаратами окремих гілок влади, осередки напруженості всередині виконавчої влади. Взаємоблокування ініціативи у відносинах між представницьким органом і главою держави та особливості організації механізму влади на рівні її найвищих ланок зумовлювало й ту деструктивну рису напівпрезидентської форми правління в Україні, що за цієї форми правління жоден із суб'єктів – ні Президент, ні парламент – не несли політичної відповідальності за наслідки діяльності уряду.



Особливістю Конституції України, ухваленої 1996 р., є те, що вона надавала Президенту найбільше повноважень і найменше відповідальності порівняно з іншими органами влади.

Політична реформа мала б збільшити підзвітність і відповідальність влади перед громадянами і в такий спосіб наблизити Україну до європейських стандартів. Закон України про зміни до Конституції ухвалено 8 грудня 2004 р., а з 2006 р. він набрав чинності. Проте політична реформа, яка мала оптимізувати систему стримувань і противаг української влади, натомість ускладнила взаємодію між гілками влади.

Президентсько-парламентська форма правління в Україні мала свої потенційні переваги, які відсутні в змішаних парламен-

тарно-президентських та парламентарних республіках: принцип одноосібного керівництва, який у ситуації низької функціональної ефективності Верховної Ради України міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, повинен був відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства. Однак у період президентства Л. Кучми президентсько-парламентська форма правління в Україні виявила свої гірші, а не кращі потенційні риси, чим остаточно скомпрометувала себе і прискорила політичну реформу.



*Початок політичної реформи розпочався з прийняттям Розпорядження Президента України «Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України» від 27 березня 2001 р. № 73.*

У березні 2001 р. Президент України видав Розпорядження «Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України», згідно з яким групою науковців і представників органів влади була підготовлена та обговорена на низці наукових конференцій відповідна концепція. Однак після цього протягом більш як півроку жодних практичних дій з реформування політичної системи не здійснювалося.

Чергова ініціатива Президента стосовно проведення в Україні політичної реформи була публічно проголошена у зверненні Л. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України 24 серпня 2002 р.

У зверненні Президента наголошувалися на необхідності:

- переходу до парламентсько-президентської республіки, що передбачало формування уряду парламентською більшістю, звуження повноважень Президента на користь Верховної Ради;
- ухвалення нового Закону про вибори народних депутатів України, згідно з яким вибори відбувалися б виключно за партійними списками.

Головними принципами політичної реформи Л. Кучми були:

- запровадження двопалатного парламенту, де нижня палата буде формуватися політичними партіями через вибори за пропорційною системою, верхня – шляхом обрання представників від 24 областей, АР Крим, Києва та Севастополя (по три депутати від кожної адміністративно-територіальної одиниці);



– зменшення загальної чисельності депутатів парламенту з 450 до 300;

– надання більшості нижньої палати парламенту права подавати Президентові й затверджувати кандидатуру Прем'єр-міністра, затверджувати склад Кабінету Міністрів (за поданням Прем'єр-міністра) та відправляти уряд у відставку;

– надання Президентові права розпускати парламент у випадках, якщо депутати протягом визначеного Конституцією терміну не зможуть сформувати більшість, якщо більшість не зможе сформувати уряд, якщо парламент не зможе прийняти бюджет у визначений термін;

– право Президента одноосібно призначати Міністра закордонних справ, Міністра оборони, Міністра внутрішніх справ, Міністра з питань надзвичайних ситуацій, а також керівників силових і контрольних структур; право Президента призначати голів обласних державних адміністрацій (за поданням Прем'єр-міністра);

– обрання Президента, парламенту й місцевих рад на єдиний термін повноважень – п'ять років (два останні інститути на момент здійснення відповідної заяви обиралися на чотири роки), проведення всіх виборів у різний термін (два останні інститути на момент здійснення відповідної заяви обиралися в один день), але протягом одного року;

– пряма дія результатів Всеукраїнського референдуму: результати референдуму, у тому числі й ті, що стосуються внесення змін до Конституції України, набувають чинності без затвердження будь-яким іншим органом влади.

У березні 2003 р. Президент України Л. Кучма оприлюднив розгорнуте бачення політичної реформи, проголошеної 24 серпня 2002 р. Президентом України було видано Указ «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 197/2003, який передбачав винесення зазначеного законопроекту на всенародне обговорення та одночасне подання Президентом України до Верховної Ради для попереднього вивчення та обговорення. Цей законопроект був зареєстрований у Верховній Раді України за № 3207.

Проект Закону № 3207 передбачав, зокрема, такі конституційні нововведення:

– збільшення терміну повноважень народних депутатів України з чотирьох до п'яти років та обрання всього складу парламенту

«на пропорційній основі». При цьому передбачалось запровадження імперативного мандата – повноваження депутата достроково припинялися в разі виходу (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (блоку), зі складу депутатської фракції цієї політичної сили «на підставі закону, за рішенням вищого керівного органу політичної партії (блоку) з дати ухвалення такого рішення»;

– обов'язкове формування у складі Верховної Ради України «постійно діючої більшості»;

– віднесення до повноважень Верховної Ради України призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, за поданням Прем'єр-міністра – інших членів Кабінету, крім міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, оборони, право призначення яких залишалось за Президентом, а також припинення повноважень призначених нею міністрів та прийняття відставки Прем'єр-міністра;

– дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом у випадках несформування протягом одного місяця постійно діючої більшості, протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів персонального складу Кабінету Міністрів, який має бути призначений Верховною Радою України, або незатвердження до 1 грудня Державного бюджету України на наступний рік;

– обмеження права законодавчої ініціативи: внесення до Парламенту законопроектів з питань запровадження або скасування податків і зборів, податкових пільг, утворення та погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, інших законопроектів, що впливають на доходну чи видаткову частину Державного бюджету, допускалося лише за наявності висновку Кабінету Міністрів і Рахункової палати;

– скасування інституту контрасигнації актів Президента посадовими особами уряду;

– формування складу Конституційного Суду України лише Верховною Радою та Президентом, надання можливості перепризначення суддів Конституційного Суду на посади;

– скасування довічного призначення суддів і запровадження їх призначення на посади на 10 років.

Починаючи з 2003 р. політичні сили В. Януковича та Л. Кучми ініціювали конституційну реформу, суть якої полягала в ослабленні влади Президента й передачі Верховній Раді права на формування

уряду України. Опозиційні сили Ющенко та Тимошенко – рішуче виступали проти цієї реформи, оскільки були впевнені в перемозі свого кандидата на президентських виборах 2004 р. Під час Помаранчевої революції політичні сили Кучми та Януковича поставили прийняття конституційної реформи як основну вимогу, в обмін на яку президент Кучма погоджувався на організацію повторного голосування другого туру президентських виборів.



8 грудня 2004 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV та (в пакеті до нього) «Про внесення змін до закону про вибори Президента» (що дозволило провести переголосування 2-го туру виборів Президента). Того ж дня Президент України Л. Кучма підписав ці документи.

Пізніше цей Закон буде визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Хронологія подій, що супроводжували процес внесення змін до Конституції України 1996 р., викладена у Висновку Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам (ухвалений на третьому пленарному засіданні Комісії 27 грудня 2005 р. у м. Києві).

Хронологія подій, що супроводжували процес внесення змін до Конституції України 1996 р.

1. **19 вересня 2003 р.** у Верховній Раді України за № 4180 було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депутатами України С. Гавришем, Р. Богатирьовою, К. Ващук, М. Гапочною, О. Задорожнім та ін.

2. **22 вересня 2003 р.** Голова Верховної Ради України надіслав законопроект № 4180 до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

3. **29 вересня 2003 р.** Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила Резолюцію № 1346 (2003) про виконання Україною її обов'язків та зобов'язань щодо неухильного дотримання конституційних норм у процедурі внесення, розгляду й ухвалення змін до Конституції України.

4. **10 грудня 2003 р.** Конституційний Суд України у своєму Висновку № 3-в/2003 визнав проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180) таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

5. **15 грудня 2003 р.** Європейська Комісія «За демократію – через право» (Венеціанська комісія) оприлюднила Висновок № 230/2002, в якому дослідила, чи відповідають пропоновані зміни до Конституції України наміру забезпечити ефективну політичну демократію та застерегла, що ці зміни *«не досягають мети наближення України до європейських демократичних стандартів і запроваджують інші зміни в Конституції, що є кроком назад»*.

6. **24 грудня 2003 р.** у Верховній Раді України без обговорення відбулося голосування законопроект № 4105 у спосіб, який не відповідав встановленій регламентом процедури, – шляхом «підняття рук» та без формального підрахунку голосів.

7. **29 січня 2004 р.** ПАРЄ ухвалила Резолюцію № 1364 (2004) про політичну кризу в Україні, в якій зазначила, що розпочата процедура внесення змін до Конституції не відповідає ст. 19 Конституції України та Регламентові Верховної Ради України.

8. **23 червня 2004 р.** Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180).

9. **24 червня 2004 р.** Голова Верховної Ради України надіслав законопроект № 4180 до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

10. **11 жовтня 2004 р.** Венеціанська комісія оприлюднила Висновок № 305/2004, де, зокрема, зазначила, що конституційні зміни слід вносити лише після широкого, відкритого та вільного обговорення в суспільстві.

11. **12 жовтня 2004 р.** Конституційний Суд України надав позитивний Висновок № 2-в/2004 у справі щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимо-

гам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 із внесеними до нього поправками).

12. **8 грудня 2004 р.** Верховна Рада України ухвалила пакет із двох законопроектів про внесення змін до Конституції (№ 4180 в остаточному читанні з внесеними до нього раніше поправками і з новими поправками, на які висновок Конституційний Суд України не давав, та № 3207 у першому читанні) разом із законом про спеціальний порядок проведення повторного голосування 26 грудня 2004 р.

13. **13 червня 2005 р.** Венеціанська комісія оприлюднила Висновок щодо конституційної реформи в Україні № 339/2005, де зазначила, що для приведення Закону про внесення змін до Конституції України у відповідність із принципами плюралістичної демократії та верховенства права необхідно продовжити його удосконалення.

14. **5 жовтня 2005 р.** ПАРЄ ухвалила Резолюцію № 1466 (2005) про виконання зобов'язань та обов'язків Україною, де закликала органи державної влади України виправити усі змістові та процедурні помилки, які стосуються конституційних змін, з тим, щоб забезпечити легітимність та їх відповідність європейським стандартам.



*Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. заправили змішану парламентсько-президентську форму правління. Однак режим парламентаризму – це привілей для політично структурованих суспільств із розвинутою партійною системою та усталеними традиціями демократії, що, зокрема, знаходить свій вияв у здатності владарюючих політичних партій до співробітництва. Тому утвердження парламентсько-президентської форми правління в Україні, як передбачалося, мало супроводжуватися суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як «правління партій», може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та наявності усталеної партійно-політичної структури парламенту.*

Таблиця 3.3

## Зміни у владі після реформи

Перед реформою	Після реформи
1	2
<b>Роль Президента</b>	
Маючи можливість призначати і звільняти більшість керівників органів влади, Президент фактично був керівником уряду	Уряд формує Верховна Рада. Більшість депутатів створюють коаліцію, яка призначає уряд. Саме уряд є головним органом виконавчої влади. Президент залишається гарантом Конституції, а також визначає зовнішню та безпекову політику країни
<b>Парламентська більшість</b>	
Конституція не висувала жодних вимог до створення парламентської більшості. У Верховній Раді більшість виникала ситуативно	У парламенті мусить бути створена більшість, яка формує уряд, підтримує його діяльність і несе за неї відповідальність. Якщо протягом 30 днів депутати не сформують більшості, тобто коаліції парламентських фракцій, Президент має право розпустити Верховну Раду
<b>Призначення Прем'єр-міністра та його відставка</b>	
Прем'єр-міністра призначав Президент. Для цього була потрібна згода принаймні 226 народних депутатів. Президент міг звільнити керівника уряду в будь-який момент, а парламент – лише у тому разі, якщо депутати не схвалили програми діяльності уряду. Однак навіть якщо Верховна Рада відсилала Прем'єр-міністра у відставку, його подальшу долю вирішував Президент. Він мав право залишити керівника уряду на посаді як виконувача обов'язків, і той міг працювати ще рік	Керівника уряду призначає Верховна Рада. Парламентська коаліція висуває кандидатуру Прем'єр-міністра. Президент протягом 15 днів має внести цю кандидатуру на затвердження Верховної Ради. Звільнити Прем'єр-міністра з посади може тільки Верховна Рада. Президент має право лише внести до парламенту пропозицію про відставку
<b>Призначення і відставка уряду</b>	
Президент звільняв міністрів за поданням керівника уряду. Але оскільки самого Прем'єр-міністра голова держави міг звільнити будь-коли, такі подання були лише формальністю. Фактично Президент формувал склад уряду сам	Прем'єр-міністр вносить до Верховної Ради подання про призначення або звільнення міністрів, а парламентська коаліція його затверджує. Остаточне рішення про звільнення міністрів ухвалює Верховна Рада. Виняток становлять міністр закордонних справ та міністр оборони: їхні кандидатури подає на затвердження парламенту Президент

Продовження табл. 3.3

1	2
<b>Призначення і звільнення керівників інших органів влади</b>	
За поданням Прем'єр-міністра (часто – суто формальним) Президент призначав і звільняв більшість керівників центральних органів влади. За такою самою процедурою голова держави призначав і звільняв голів місцевих державних адміністрацій. Голову Антимонопольного комітету, голову Фонду держмайна й голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України Президент міг призначити чи звільнити тільки за згоди Верховної Ради	Керівників центральних органів влади призначає Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Процедура призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій не змінилася: їх призначає і звільняє за поданням Кабінету Міністрів Президент. Голову Антимонопольного комітету, голову Фонду держмайна й голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України призначає Верховна Рада за поданням Прем'єр-міністра
<b>Скасування актів центральних органів влади</b>	
Президент мав право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Глава держави також міг не підписати (ветувати) будь-який закон, що його ухвалив парламент. Досить часто Президент не підписував навіть тих законів, щодо яких Верховна Рада долала вето. І такі закони були нечинними	Президент має право скасувати лише акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Що ж до рішень Кабінету Міністрів України, то очільник держави може тільки тимчасово зупинити їхню дію. Водночас Президент мусить подати такий тимчасово нечинний акт на розгляд Конституційного Суду. Як і раніше, очільник держави може накласти вето на закон, за який проголосували депутати Верховної Ради. Однак якщо парламент подолав вето (для цього потрібно не менше як 300 голосів), а Президент далі відмовляється ставити свій підпис, закон може підписати й оприлюднити голова Верховної Ради України
<b>Розпуск парламенту</b>	
Президент фактично не мав можливостей ухвалити рішення про відставку парламенту	Очільник держави має право розпустити парламент за двох умов – або якщо протягом 30 днів у Верховній Раді не сформується коаліція, або якщо протягом 60 днів після відставки попереднього уряду не сформовано новий кабінет

Закінчення табл. 3.3

1	2
<b>Місцеві адміністрації</b>	
Місцеві адміністрації прямо підпорядковувалися Президентові	Статусу місцевих адміністрацій поки що не визначено: для призначення і звільнення їхніх керівників потрібна згода і Президента, і уряду



Першочерговий задум реформи провалився, адже основне завдання політичної реформи її ініціатори бачили у розширенні повноважень Верховної Ради та Кабінету Міністрів за рахунок повноважень Президента України. За зразок бралася модель так званої парламентарної республіки, коли уряд формується парламентом, а Президент відіграє лише другорядну роль і призначається самим парламентом. Однак внаслідок гострої політичної боротьби першочерговий задум реформи не втілено в життя. Президент залишився досить сильною політичною постаттю: він і далі обирається на всенародних виборах, а також має достатні повноваження і щодо уряду, і щодо Верховної Ради.

Серед основних причин провалу політичної реформи можна назвати:

1. Відсутність в Україні інститутів, які гарантують демократичні права та свободи. Державну машину використовують як адміністративний ресурс у політичній боротьбі, Конституційний Суд виявився недієздатним, судова система не здійснює правосуддя, права опозиції законодавчо не захищено, організація політичних партій далека від стандартів демократії, інструменти впливу громадянського суспільства на владу існують лише формально.

2. Недосконалість законодавства. У зміненій Конституції залишилося чимало «темних місць», які політичні сторони взяли за гасло, а не за зміст. У зміненій Конституції залишилося чимало «темних місць», які політичні сторони взяли за гасло, а не за зміст. У зміненій Конституції залишилося чимало «темних місць», які політичні сторони взяли за гасло, а не за зміст.

3. Недемократичність і непрозорість партій. Усунення мажоритарної системи сховало людське обличчя народного представника за партійним брендом. Голосуючи за партійний список, виборець голосує за «чорний ящик» і після голосування швидко розчаровується у своєму виборі.



4. Відсутність ідентифікації політичних партій. В Україні немає партійних ідеологій, що базуються на європейських цінностях і відтворюють ідеологічні та політичні настрої визначеної групи населення. Гасла, що «партія виступає від імені всього народу», є просто технологією потрапляння до влади.

*Ухвалення 8 грудня 2004 р. змін до Конституції України було політико-правовими компромісом, який уможливив перемогу В. Ющенка на президентських виборах 2004 р. та мирне розв'язання суспільно-політичного протистояння у країні під час Помаранчевої революції. Прийнятим Законом було передбачено, що одна частина змін до Конституції України набуває чинності з 1 січня 2006 р., інша – після початку роботи обраної у березні 2006 р. Верховної Ради України. Унаслідок внесених до Конституції змін органом, який de jure має найбільший обсяг влади та повноважень у сфері внутрішньополітичної діяльності держави, стала Верховна Рада України. «Центр ваги» повноважень Президента змістився у бік загальнополітичного керівництва, забезпечення належного функціонування системи влади в цілому та дотримання законності в її діях. Кабінет Міністрів, перетворившись на цілком самостійний орган державної влади, одержав внаслідок реформи найбільший приріст свого статусу та владних повноважень.*

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України своїм Рішенням у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 р. З цієї дати знову діяла Конституція 1996 р.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України, на думку авторів клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону № 2222 в цілому є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 19 вересня 2003 р. за реєстраційним № 4180 (далі – Законопроект № 4180) з поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222 без обов'язкового в такому разі висновку Конституційного Суду України щодо відповідності

законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Основного Закону України).

Як стверджують народні депутати України, внесені в такий спосіб зміни до Конституції України призвели до порушення ст. 1, частин другої, третьої, четвертої ст. 5, ст. 6, частини першої ст. 8, частини другої ст. 19, пункту 1 частини першої ст. 85, ст. 159 Основного Закону України.

В «Окремій думці» до цього рішення Конституційного Суду – судді В. Шишкін та П. Стецюк зазначили, що Конституційний Суд мав право визнати порушення в процедурі прийняття закону № 2222 (Конституційної реформи), але:

– не мав прав на зміну «існуючого устрою влади в Україні», а повинен був лише доручити Верховній Раді прийняти рішення про підтвердження «Конституційної реформи», або про її відміну. Оскільки зміни Конституції мають бути здійснені лише через голосування у Верховній Раді, адже існує «виключне право Верховної Ради України на «остаточне втручання» в текст Конституції України, за винятком її положень розділів I, III, XIII, коли таке право належить безпосередньо Українському народу... Такий підхід впливає із положень частини другої ст. 19 Конституції» (з окремої думки В. Шишкіна);

Конституційний Суд незаконно перебрав на себе функції Верховної Ради: «Конституційний Суд України, здійснивши конституційний перегляд існуючого устрою влади в державі, перебрав на себе повноваження установчої влади в державі (Верховної Ради і президента), що суперечить частині другій статті 19 Конституції України» (з окремої думки В. Шишкіна).

Водночас і до сьогодні питання легітимності вказаного рішення Конституційного Суду є серед відомих правників спірним.

Таблиця 3.4

**Порівняльна таблиця повноважень Верховної Ради до і після рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р.**

Перелік повноважень ВРУ	Повноваження ВРУ за Конституцією 2004 р.	Повноваження ВРУ за чинною Конституцією (1996 р. зі змінами)
1	2	3
Призначення Прем'єр-міністра України	Призначення за поданням Президента	Надання згоди на призначення Президентом. Президент призначає за згодою ВРУ Прем'єр-міністра; припиняє повноваження Прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку
Формування персонального складу уряду	Призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, призначення за поданням Прем'єр-міністра інших членів КМУ, голів Антимонопольного комітету, Держкомтелерадіо, ФДМУ, звільнення їх з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра, членів КМУ	Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра членів КМУ, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах. Надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом голів Антимонопольного комітету, ФДМУ, Держкомтелерадіо
Призначення і звільнення Голови СБУ	Призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента Голови СБУ	Скасовано
Призначення і звільнення Генерального прокурора	Надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади	Надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади
Призначення і звільнення третини складу КСУ	Призначення на посади та звільнення з посад третини складу КСУ	Призначення третини складу КСУ

Продовження табл. 3.4

1	2	3
Суб'єкт подання кадрових пропозицій	Коаліція депутатських фракцій у ВРУ вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також щодо кандидатур до складу КМУ	Кадрові призначення здійснюються Президентом
Повноваження народного депутата припиняються	Якщо протягом 12 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто. Невходження народного депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції (імперативний мандат)	У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду Скасовано (імперативний мандат)
Припинення повноважень ВРУ	Президент має право строково припинити повноваження ВРУ, якщо: <ul style="list-style-type: none"> <li>• протягом одного місяця у ВРУ не сформовано коаліцію депутатських фракцій;</li> <li>• протягом 60 днів після відставки КМУ не сформовано персональний склад КМУ. Рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ приймається Президентом після</li> </ul>	Ці підстави розпуску ВРУ скасовані. Рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ приймається Президентом без консультацій із Головою ВРУ

Продовження табл. 3.4

1	2	3
	консультацій з Головою ВРУ, його заступниками та головами депутатських фракцій	
Формування коаліції депутатських фракцій, до якої належить більшість депутатів	У ВРУ за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої належать більшість народних депутатів від конституційного складу ВРУ.  Коаліція депутатських фракцій у ВРУ формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання ВРУ, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у ВРУ	Скасовано
Право законодавчої ініціативи	Право законодавчої ініціативи належить Президенту, народним депутатам та КМУ	Право законодавчої ініціативи належить Президенту, народним депутатам, КМУ і Національному банку
Підписання Закону після подолання вето Президента	Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий ВРУ не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів. У разі, якщо Президент не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою ВРУ і опубліковується за його підписом	Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий ВРУ не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів

Продовження табл. 3.4

1	2	3
Вето Президента	Президент має право вето щодо прийнятих ВРУ законів (крім законів про внесення змін до Конституції) з наступним поверненням їх на повторний розгляд ВР	Президент має право вето щодо прийнятих ВРУ законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд ВРУ
Контроль над бюджетом	Контроль від імені ВРУ за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використання здійснює Рахункова палата	Контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені ВРУ здійснює Рахункова палата
Порядок затвердження Регламенту ВРУ	Порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією та Регламентом ВРУ. Голова ВРУ здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, в порядку, встановленому Регламентом ВРУ	Порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією та <b>законом про Регламент ВРУ</b> . Голова ВРУ здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому <b>законом про Регламент ВРУ</b>
Виконання повноважень Президента в разі дострокового припинення його повноважень	У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідно до ст 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на Голову ВРУ. Голова ВРУ в період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 с. 106 Конституції	У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на <b>Прем'єр-міністра</b> . Прем'єр-міністр у період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14-16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції

Продовження табл. 3.4

1	2	3
<b>Відповідальність КМУ</b>	КМУ відповідальний перед Президентом і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених цією Конституцією	КМУ відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції
<b>Нормативна основа діяльності КМУ</b>	КМУ у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами, а також указами Президента та постановами ВРУ, прийнятими відповідно до Конституції та законів	КМУ у своїй діяльності керується Конституцією і законами, актами Президента
<b>Складення повноважень КМУ</b>	КМУ складає повноваження перед новообраною ВРУ	КМУ складає повноваження перед новообраним Президентом
<b>Програма діяльності КМУ</b>	Прем'єр-міністр керує роботою КМУ, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ схваленої ВРУ	Прем'єр-міністр керує роботою КМУ, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ***
<b>Реорганізація КМУ</b>	КМУ утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади	Прем'єр-міністр входить із поданням до Президента про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів

\*\*\* Формально цю статтю не змінено. Однак згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)» від 17 травня 2012 р. Програма діяльності Уряду має базуватися на щорічних посланнях Президента.

Закінчення табл. 3.4

1	2	3
<b>Резолюція недовіри КМУ</b>	Відставка Прем'єр-міністра, прийняття ВРУ резолюції недовіри КМУ мають наслідком відставку всього складу КМУ. У цих випадках ВРУ здійснює формування нового складу КМУ України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією	Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президенту заяву про відставку КМУ за рішенням Президента чи у зв'язку з прийняттям ВРУ резолюції недовіри
<b>Відповідальність КМУ</b>	КМУ відповідальний перед Президентом і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених цією Конституцією	КМУ відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції
<b>Термін повноважень ВРУ</b>	П'ять років	Чергові вибори до ВРУ відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень ВРУ****
<b>Суб'єкт виборів</b>	Партії (виборчий блок політичних партій)	Виключно політичні партії*****

\*\*\*\* Колізія полягає в тому, що після скасування Конституції в редакції 8 грудня 2004 р. і повернення до первинної редакції Конституції 1996 р. наступні парламентські вибори мали б відбуватися навесні, в останню неділю березня четвертого року повноважень депутатів (Конституція визначала, що термін повноважень ВРУ становить чотири роки). Однак виборчий процес було загальмовано КСУ. Це дало час для внесення змін до Конституції. Відтак, згідно із Законом «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 р. збільшено термін повноважень депутатів ВРУ, Верховної Ради АР Крим, депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, до п'яти років. Він також визначає, що вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради, а чергові вибори Президента проводяться в останню неділю березня 2015 р.

\*\*\*\*\* Виборчу систему та суб'єктів виборчого процесу визначив новий Закон про вибори, прийнятий парламентом після внесення змін до Конституції (збільшено терміни повноважень усіх рад) і проведення місцевих виборів за змішаною системою, на яких тотально виграла Партія регіонів.





1 лютого 2011 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2952-VI, попередньо схвалений Верховною Радою України 19 листопада 2010 р. (Закон набрав чинності 4 лютого 2011 р.)

Відповідно до зазначеного Закону:

«15. Чергові вибори до Верховної Ради України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України **проводяться в останню неділю жовтня 2012 року.**

16. Чергові вибори Президента України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України **проводяться в останню неділю березня 2015 року».**



21 лютого 2014 року – Верховна Рада України прийняла Закон № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» (без рішення профільного комітету і без висновку Конституційного Суду), відповідно до якого він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII (нідписаний виконуючим обов'язки Президента України, Головою Верховної Ради України О. Турчиновим 21 лютого 2014 р. № 742-VII).

22 лютого 2014 р. (оскільки зазначений Закон не був підписаний Президентом України) парламент ухвалив Постанову Верховної Ради України № 750-VII «Про текст Конституції України в редакції

28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII», відповідно до якої Постанова втрачає чинність з моменту набрання чинності Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII.

1 березня 2014 р. після опублікування Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII у спецвипуску газети «Голос України» за підписом в.о. Президента О. Турчинова, **він набув чинності 2 березня 2014 р.**



Таким чином, на сьогодні є чинною Конституція України від 2 березня 2014 р., прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII і від 1 лютого 2014 р. № 742-VII, від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII, від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII, від 3 вересня 2019 р. № 27-IX.

### 3.5. Парламентаризм в умовах сучасних викликів



Україна і світ пройшли декілька етапів розвитку парламентаризму як інституту:

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

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 і парламентарів, діяльність яких має відповідати Міжнародним стандартам якості.

У різних країнах парламентаризм по-різному зберігає національні традиції. У цьому сенсі ми розглядаємо вимоги до національного та міжнародного парламентаризму.

Щодо *національного парламентаризму*, то традиційним механізмом є дотримання засад народного представництва і 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 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 складова (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 ПОВ. 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 при безумовному домінуванні вільних виборів;
- колегіальний склад представницьких органів.

Щодо *міжнародного парламентаризму*, то його базові концепції спрямовані на розвиток міжнародних відносин як між державами, так і між парламентами. Важливим у цьому сенсі є поєднання класичних підходів до інтерпретації міжнародного парламентаризму (як актора міжнародних відносин) у рамках реалістичної й ідеалістичної теоретичних шкіл, що почали стверджуватись у західній політичній думці від другої половини ХХ ст., так більш сучасних

теоретичних вимірів, зокрема, концепції конструктивізму, що почала визначати уявлення про міжнародний парламентаризм на межі ХХ – ХХІ століть. Якщо реалістичний й ідеалістичний підходи представляли значною мірою альтернативні уявлення про міжнародний парламентаризм, де (для реалістів) міжнародні парламентські організації – формальний інститут у рамках міжнародних відносин з пріоритетом національних інтересів над міжнародними, а (для ідеалістів) міжнародний парламентаризм є аналогом «світового врядування», концепція конструктивізму включала в себе симбіоз ідей з приводу ролі і впливів у міжнародних відносинах міжпарламентських організацій. Трендом конструктивістів, насамперед, ставала ідея взаємодії національних держав і міжнародних парламентських інституцій як акторів, що взаємоформують один одного в міжнародному середовищі, утворюючи платформу демократичного вирішення світових проблем.

Розвиток теорії міжнародних відносин на початку ХХІ ст. вплинув на формування додаткових дослідницьких концепцій міжнародного парламентаризму, зокрема нормативних теорій світового федералізму та космополітичної демократії.

Обидва підходи були орієнтовані на розгляд тенденцій формування «глобального парламенту» як довгострокової перспективи розвитку міжнародної спільноти. Водночас спільною рисою обох концепцій стало окреслення структури світового порядку та принципів, які б розширювали демократичне врядування, верховенство права та конституціоналізму поза національні кордони як загальносвітової тенденції.



Важливою у глобальних викликах вітчизняному парламентаризму постає *обґрунтування концепції «нового регіоналізму»* як багатовимірної форми інтеграції, яка включає економічні, політичні, соціальні та культурні аспекти, що потребують відповідних зусиль із парламентаризації, тобто професійної підготовки парламентарів і парламентських службовців.

Ця концепція втілюється на сучасному етапі розвитку міжнародного парламентаризму в життя більшості прогресивних держав

світу і передбачає зміну поведінки їх політичних лідерів з метою реалізації нових тенденцій у міжнародних відносинах:

- зняття ідеологічних бар'єрів для міжпарламентського співробітництва;
- посилення процесів демократизації на національному рівні;
- посилення процесів глобалізації та міжнародного регіонального співробітництва нового рівня.



До глобальних тенденцій і викликів сучасного парламентаризму слід віднести:

- посилення ролі парламенту у 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 та лобіює вузькокорпоративні інтереси);

- зниження «якості представництва» та абсентеїзм (проблеми, пов'язані зі специфікою функціонування виборчих систем, внутрішньою структурою парламентів, правами та обов'язками парламентарів 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 радше наукової, ніж практичної парламентської дискусії.



Важливими трендами розвитку парламентаризму для України також залишаються:

- формування інформаційно-комунікативної платформи підтримки і впровадження в життя ідей народного представництва;
- зростання ролі представницької демократії як «універсальної цінності»;
- професіоналізація парламентської діяльності;

- зміна гібридної моделі представництва інтересів у державі, яка поєднує формальні і неформальні політичні практики, в результаті чого створюються умови для домінування олігархічних груп, 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 у 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 неопублічні процеси узгодження інтересів бізнесу та держави, що мають наслідком прийняття органами державної влади рішень, які часто встановлюють різного роду преференції для конкретного бізнесу.

Важливою залишається проблема вкрай низької інституційної спроможності організацій громадянського суспільства, що в результаті витісняє активних громадян на периферію політичного процесу та змушує фактично «вигризати» сфери компетенції для себе (у той час як у країнах сталої демократії держава радо ділиться власними компетенціями з громадянським суспільством).

Також визначальною є специфіка ціннісної системи та поведінкового коду вітчизняної політичної еліти. В основі останніх, починаючи з середини 1990-х рр., перебували чотири неформальні інститути:

- непотизм (кумівство);
- корупція (передусім політична);
- клієнтелізм та тіньова економіка (у 2021 р. її рівень згідно з офіційними даними становив близько 30 % обсягу офіційного ВВП, хоча частина експертів говорить про 55 % – 60 %).

До цього слід додати поширену практику укладання в 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.

В Україні ключовими акторами є 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 установлених виробничих зв'язків, недосконалої 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 сприяла появі нових багатогалузевих господарських структур, які контролював національний капітал. У такій 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 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 винятками) після початку війни зайняли відверто проукраїнську позицію – принаймні, публічно. Зокрема, великий бізнес долучився як до оборони держави (купівля необхідного спорядження для армії, починаючи від бронезилетів 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).

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.

До початку 2014 р. в Україні сформувалася своєрідна інституційна пастка – неефективна самопідтримувана стійка інституційна рівновага, в основі якої – сукупність формальних та неформальних політичних інститутів (з суттєвим домінуванням останніх) у політичному процесі, яку ніхто з головних політичних акторів не був зацікавлений змінювати.



Прикладами *інституційних пасток* в економіці є 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 системами, недосконалим механізмом формування загальнодержавних (федеральних чи унітарних) і місцевих органів управління. Стійке ж небажання вітчизняної політичної еліти змінювати ситуацію та виходити з інституційної пастки пов'язано з простою причиною – саме домінування неформальних практик у політичному процесі дає змогу 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 р. ситуація поступово змінюється на краще, а Україна починає рухатися 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.

Ідеться 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 впливає на аксіологічну трансформацію українського суспільства, посилення процесів політичної конкуренції тощо).

В умовах нових геополітичних викликів, зокрема тих, що пов'язані з повномасштабним вторгненням РФ в Україну, виникли додаткові вимоги до вітчизняного парламенту – Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади держави, який має на мені захист цінностей своїх громадян, їх гідності та свободи.



Нинішня Україна стає *епіцентром лідерства* в сучасній геополітиці, а тому «свобода через гідність» є дороговказом для нашої демократії, основу якої становить система парламентаризму, яка потребує відповідної модернізації нині і в повоєнний період.

Ці зміни ґрунтуються на кількох принципово важливих постулатах, яких необхідно дотримуватися після завершення російсько-української війни, перемоги України, практичної реалізації «формули миру», запропонованої президентом України – Володимиром Зеленським, а також продовженням політики європейської та євроатлантичної інтеграції (див. табл. 3.5).

Таблиця 3.5

### Базові постулати вітчизняного парламентаризму у повоєнний період

Верховна Рада України залишається:			
єдиним органом законодавчої влади та найвищим представницьким органом Українського народу	однопалатною	посередником для забезпечення балансу у взаємовідносинах із Президентом України Кабінетом Міністрів, громадянським суспільством	відповідальною за чітку структурованість української партійної системи

Ці постулати є вихідними твердженнями, які не потребують доведення, адже вони відповідають національним та європейським засадам виборчого процесу і потребують від Верховної Ради України відповідних якісних змін, а саме:

– посилення контрольних повноважень шляхом запровадження інтерпеляції, традиційного для європейських країн інституту, який являє собою запит до міністра або Прем'єр-міністра щодо питань реалізації публічної політики, відповідь на який обов'язково обговорюється у парламенті;

– законодавчого регулювання участі громадян у законотворчому процесі як на рівні Верховної Ради (петиції, звернення, громадське слухання законопроектів, робота в комітетах тощо), так й інших представницьких органів влади;

– посилення інституційної спроможності парламенту та його участі у зовнішньополітичній діяльності, а також – вимог до моральних якостей народних депутатів України;

– унормування проблем статусу, організаційних повноважень та гарантій парламентської опозиції.

Ці зміни дадуть змогу суттєво посилити інституційну спроможність системи вітчизняного парламентаризму, сприятимуть

реформуванню політичної системи України згідно із стандартами, принципами та цінностями Європейського Союзу, забезпечать реальне народовладдя шляхом імплементації ключових принципів представницького правління, сприятимуть завершенню формування демократичної та компетентної України.

### Висновки до розділу 3

З'ясовано, що політична еліта в Україні досить довго визначалась у векторі зовнішньої політики, що дає можливість використовувати її як інструмент боротьби між провідними геополітичними гравцями на міжнародній арені і в остаточному підсумку призвело до повномасштабного вторгнення рф в Україну. Ідеологічна поляризація та спричинене цим протистояння еліт зумовили особливості політико-географічної структури країни та характерні риси ментальності громадян України в різних її регіонах. Для представників Сходу України більш важливою є економічна складова, для представників Заходу України – відродження національної ідентичності українців.

Акцентована увага на етапах формування політичної еліти України, починаючи з 1991 року, до складу якої входила номенклатура, що відмовилася від комуністичної ідеології та керувалася ідеєю національно-державного будівництва та незалежності України; у 1994–1998 рр. – політична еліта розвивалася, перетворюючись на професійну політичну еліту. Відбувалася регіоналізація політичної еліти, коли регіональні еліти вперше посіли керівні позиції на загальнодержавному рівні; 1998–2004 рр. – бізнес поєднується з владою. Влада використовується для лобіювання бізнес-інтересів; 2004–2009 рр. – псевдозміна політичної еліти після Помаранчевої революції, що стало початком її деформації. Ефективність і якість прийнятих політичних рішень була низькою. Спостерігалось відчуження від суспільства, що спричинило соціальний розрив між елітами та громадянами. Революція 2004 р. мала б змінити політичну еліту, натомість вона лише створила ілюзію такої зміни. Існувало значне протистояння між представниками політичної еліти; 2009–2013 рр. – домінування регіональної елітарної групи. Бізнес та політична еліта тісно переплетені; 2013–2019 рр. – псевдозміна політичної еліти. За динамічності розвитку внутрішньо- та зовнішньополітичних подій Україна перебуває на етапі інерції; виникає феномен “зламаного соціального ліфта”, коли одні групи еліт сходять із політичної арени

або переходять у режим очікування, інші адаптуються до нових умов; з 2019 р. – по нинішній час – формування націоцентричної еліти, яка забезпечує захист суспільних інтересів українського народу на самовизначення і незалежність; захищає державні кордони і територіальну цілісність України у воєнних діях з рф.

Узагальнюючи позитивну динаміку розвитку представницьких органів влади в Україні у різні історичні періоди, визначено такі три стадії, як:

– початкова, що характеризується формуванням первинного парламентаризму. У цьому періоді відбувається постійна політична боротьба, що часто супроводжується політичними кризами, парламентські та урядові коаліції часто виявляються нестійкими, при зміні керуючої партії відбуваються різкі зміни в зовнішній та внутрішній політиці;

– стадія становлення – характеризується тим, що процеси формування парламентаризму продовжуються, але політичні конфлікти проявляються лише на етапі нових парламентських виборів та зміни урядів; ніяких суттєвих змін і потрясінь не відбувається;

– стадія стабільності – характеризується завершенням формування парламентаризму; головну роль у парламенті відіграють кілька партій; після зміни правлячих партій і коаліцій ніяких потрясінь та радикальних змін у політичній системі не відбувається.

### Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Розкрийте еволюцію поглядів на представницький характер органів влади в Україні.

2. Здійсніть порівняльний аналіз функцій представницьких органів влади в Україні в різні історичні періоди із функціями сучасної Верховної Ради України.

3. Наведіть приклади, які б підтверджували тезу, що «Ради стали історичною формою української державності».

4. Охарактеризуйте спільне і відмінне в поняттях «пряма» та «представницька» демократія.

5. Яка роль відводилася вирішальним органам влади у стародавніх державах? Як вони називались у Стародавній Греції, Стародавньому Римі, Римській Республіці, європейських державах середньовіччя, Англії, США?

6. Чи можна вважати англійський парламент таким, що зосередив практично всю повноту державної влади, включаючи організацію урядової влади, адміністрацію, керівництво армією і вищий судовий контроль?

7. На який правничо-політичний фундамент спиралася козацька демократія?

8. Охарактеризуйте демократичні ідеї Конституції Пилипа Орлика.

9. Які старі українські самоврядні звичаї були витіснені з життя під впливом московського самодержавства в часи Б. Хмельницького?

10. Проаналізуйте відповідний історичний період становлення народовладдя в Україні шляхом аналізу історичних та нормативних джерел з метою підтвердження факту наявності представництва громадян в органах влади.

11. Порівняйте одну з моделей народовладдя, існуючу в будь-який історичний період в Україні, із сучасною моделлю парламентсько-президентського правління. Запропонуйте рекомендації щодо використання позитивного історичного досвіду народовладдя для вдосконалення роботи сучасних представницьких органів державної влади України.

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

1. Механізм обговорення законопроекту в Стародавній Греції: переваги та недоліки їх обговорення у форматі судового процесу.

2. Повноваження сенату як вищої урядової установи Римської республіки.

3. Шляхи перетворення українського уряду в суб'єкт міжнародних відносин на Запорізькій Січі.

4. Перспективність форм міського (магдебурзького) та шляхетського (земського) самоврядування з традиційною виборною ротацією на Запорізькій Січі для розвитку демократії в Україні.

5. Основні функції органів народовладдя в Київській Русі.

6. Тенденції розвитку демократичних ідей в історії становлення українського парламентаризму.

7. Народовладдя і представницька влада в період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства. Віче. Рада бояр.

8. Представницька влада на українських землях у польсько-литовський період. Пани-Ради, Сойм, Литовські статuti, Сейм та сеймикова активність у Речі Посполитій.

9. Представницькі органи за часів Козаччини. Козацька Генеральна Рада та Гетьманат.

10. Історичні аспекти проведення політичної реформи в Україні.

11. Еволюція інституту парламентаризму в Україні під час повномасштабного вторгнення рф 24 лютого 2022 р.

12. Трансформація парламентаризму в умовах глобальних криз.

### **Тематика круглих столів, дискусій**

1. Охарактеризуйте основні функції представницьких органів влади в Україні в різні історичні періоди.

2. Історія української Конституції Пилипа Орлика.

3. Механізми імплементації позитивного досвіду парламентаризму європейських середньовічних парламентів.

4. Особливості та відмінності парламентсько-президентської та президентсько-парламентської форм правління.

5. Помаранчева революція: стратегія та наслідки для України.

6. Революція гідності очима громадськості.

7. Протиріччя та компроміси конституційного процесу в Україні.

8. Розподіл повноважень органів державної влади в умовах політичної реформи в Україні: хронологія подій.

9. Конституційна реформа в Україні: позитивні та негативні наслідки для суспільства.

10. Особливості народного представництва в перехідних суспільствах.

11. Роль Віче в історії становлення і розвитку вітчизняного парламентаризму.

12. Особливості трансформації представницького правління на сучасному етапі глобалізації.

13. Місце та роль представницької влади у системі органів публічної влади.

14. Розвиток представницької влади України в умовах глобальних викликів.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Гошовська В. А. Провідна роль української еліти у формуванні національної соціал-демократичної думки (кінець XIX – початок XX століття). Українська еліта у другій половині XIX – на початку XXI століття: особливості формування, трансформація уявлень, інтелектуальний потенціал. Західні землі. Вибрані проблеми / від. ред. Ігор Соляр, упоряд. Олег Муравський, Михайло Романюк; НАН України, Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича. Кн. 1. Львів, 2023. С. 120–134. URL: <https://www.inst-ukr.lviv.ua/uk/publications/books/book/?newsid=1219> DOI: 10.33402/elita.2023
2. Гошовська В. Вітчизняний парламентаризм: сучасні виклики та шляхи модернізації. *Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі*: матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу (Київ, 21 лист. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: ННІПУДС КНУ, 2023. С. 31–32 URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2080/files/66ebb283-22b2-4094-af88-ee41280504eb.pdf>
3. Гошовська В. Парламентаризм і система публічного управління в умовах сучасних викликів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет». 2022. С. 11–56. URL: <https://ir.library.knu.ua/handle/123456789/2137>
4. Гошовська В., Рейтерович І. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2023. Т. 17 (1). С. 16–20. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/17-3/7>
5. Грушевський М. С. Історія України-Руси: 3-тє вид. Київ, 1913. Т. 1. 648 с.
6. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посіб. Харків: Право, 2007. 280 с.
7. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парлам. вид-во, 2002. 344 с.
8. Історія українського парламентаризму. Від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення = the history of ukrainian parliamentarianism. from pre-parliament forms of the political life organization fill modern times: наук.-іст. вид. : в 3 т. Т. 1-3 / В. А. Смолій (кер. авт. кол.) [та ін.] ; ред. рада : В. М. Литвин (голова), В. О. Зай-

- чук, В. Б. Яловий ; передм. В. М. Литвина ; фото О. Клименка ; Ін-т історії нац. акад. наук України. Київ: Дніпро, 2010. 636 с.
9. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду. Київ: Абрис, 2000. 414 с.
  10. Коваль М. В., Кульчицький С. В., Курносів Ю. О. Історія України. Київ: Райдуга, 1992. 512 с.
  11. Конституційний процес в Україні 1996–2004 рр.: протиріччя та компроміси (аналітична доповідь). *Національна безпека і оборона*. № 1. 2007. С. 3–20.
  12. Крейденко В. В. Еволюція парламентаризму в сучасній Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. С. 57–91. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a9765d11-a010-45fd-8927-75fad1b63a5e.pdf>
  13. Мартинюк Р. С. Політична реформа в Україні: проблеми і перспективи. *Наукові записки. (Серія «Політологія»)*. Національний університет «Острозька академія». 2006. Вип. 1. С. 111–123.
  14. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 408 с.
  15. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.
  16. Парламент і парламентські вибори в Україні 2012 р.: політична ситуація, суспільні настрої та очікування / Інформаційно-аналітичні матеріали (робоча версія) до Круглого столу на тему «Україна напередодні парламентських виборів: чи справдяться очікування громадян» 26 вересня 2012 р. Проект «Парламентські вибори 2012: народний депутат очима виборців» здійснюється Центром Разумкова за підтримки Програми сприяння Парламенту України (ПСП II). Київ, 2012. С. 105.
  17. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 352 с.
  18. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]; за ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.
  19. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.



20. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 № 2952-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2011. № 10. Ст. 68.
21. Про внесення змін до Конституції України: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 08.12.2004 № 2222-iv (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп /2010. *Вісн. Конституц. Суду України*. 2010. № 5. С. 36–46.
22. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014р. № 750-VII URL: <http://sop.com.ua/regulations/8447/8448/466571/>
23. Светова С. М. Практика парламентаризму: посібник. Київ: Заповіт, 1997. 134 с.
24. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. Київ: НАДУ, 2012. 612 с.
25. Система стримувань і противаг: до і після політичної реформи. *Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру перспектив. дослідж.* 2007. 14 трав.
26. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. Шемшученка. Київ, 1999. 368 с.
27. Український парламентаризм: проблеми історії та сучасної політичної практики (до 145-річчя від дня народження Михайла Грушевського): зб. наук. ст. / [Т. А. Бевз та ін. ; редкол.: В. М. Литвин (голова) та ін.] ; Верхов. Рада України, Укр. ін-т нац. пам'яті. Київ: [б. в.], 2012. 454 с.
28. Федорів С. Вічова спадщина стародавньої Русі. *Хроніка* 2000. Київ, 1998. № 27–28. С. 60–61.
29. Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльов Г. С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.
30. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм: минуле і сучасне; за ред. Ю. Шемшученка. Київ, 1999. 368 с.

## РОЗДІЛ 4

**ПРЕДСТАВНИЦТВО, ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ВИБОРИ**

*Мета розділу:* сформулювати уявлення про основоположні теоретичні та практичні засади, на яких базується політичний та виборчий процес, ознайомити із суттю виборів як інституту демократії, місцем та роллю політичних партій у системі представницької демократії.

*Результати навчання:*

- знати понятійно-категорійний апарат представницької демократії, політичного процесу та виборів;
- розуміти теоретичні засади виборів та їх функцій у демократичному суспільстві;
- ознайомитися з особливостями представництва;
- визначати специфіку виборів в Україні;
- вміти використовувати на практиці функціональні особливості місця та ролі політичних партій у політичному і виборчому процесі;
- сприяти розширенню комунікації між інститутами публічної влади та громадянами;
- розуміти сутність та основні елементи державного управління виборчим процесом;
- знати закономірності функціонування політичних партій;
- розуміти принципи та особливості функціонування політичних партій в умовах українського політичного простору.

*Ключові слова:* вибори, виборчі технології, функції виборів, демократія, представницька демократія, політична партія, політичний процес, політичні інститути, групи інтересів, фінансово-політичні групи, стратегічне управління, політична стратегія.

**4.1. Політичний процес в Україні: проблеми та перспективи**

Після відновлення Незалежності України у 1991 р. політичний процес у нашій державі передусім був спрямований на формування та подальшу розбудову політичних інститутів, а також їх демократизацію. При цьому зазначені процеси відбувалися в умовах надзвичайно гострої соціально-економічної, політичної та світоглядної

кризи. Адже постколоніальний або демократичний транзит в Україні (як, до речі, й інших державах колишнього СРСР) від самого початку стикнувся з «фундаментальними проблемами державності, створення нації, відносинами з національними меншинами та колишніми метрополіями. Чотирма складовими елементами такого переходу стали демократизація, маркетизація, будівництво модерної держави і громадянської нації».

Зазначені фактори, безумовно, позначилися на сутності і динаміці політичних процесів та визначили особливості й перспективи їх розвитку набагато років уперед. Зокрема, вони характеризуються певною хаотичністю, суттєвим домінуванням революційних механізмів над еволюційними, відсутністю загальноприйнятих стандартів та методів політичної боротьби, розвитком неформальних угод та правил, майже повною відсутністю орієнтирів суспільного розвитку, узгоджених із громадянами, тощо. Фактично можна стверджувати, що українське суспільство, на жаль, упродовж усіх років Незалежності перебуває в стані перманентних політичних криз.



Однак слід констатувати, що вищевказані проблеми значною мірою відійшли на другий план після початку широкомасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 р. Українська влада та українське суспільство об'єдналися та сьогодні роблять усе для перемоги нашої країни. Відповідно вектори розвитку політичного процесу та динаміка політичних відносин суттєво змінилися, реальна взаємодія ключових політичних інститутів і політичних акторів звелася до питань національної безпеки та оборони, а деякі формальні та неформальні політичні практики або суттєво трансформувалися, або взагалі припинили своє існування.

Разом з тим не викликає сумнівів той факт, що після перемоги питання визначення та аналізу ключових проблем і перспектив розвитку політичного процесу в Україні набуває особливої актуальності – передусім у контексті модернізації політичної системи країни як складової *національної системи стійкості*, а також завершення процесів європейської інтеграції.



Почнемо з того, що політичний процес – «це форма функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує у просторі та часі». Цей процес відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, яка здійснюється «не відповідно до намірів правлячої еліти та політичних лідерів, а в результаті дії багатьох різнорідних внутрішніх і зовнішніх факторів. Ця сукупність дій усіх суб'єктів політики щодо реалізації власних специфічних функцій у сфері влади й забезпечує розвиток або занепад політичної системи».

Важливо зазначити, що поняття «політичний процес» нерозривно пов'язано з поняттям «суспільство», оскільки будь-який процес взаємовідносин між людьми характеризується наявністю двох або більше індивідів. Тобто політичний процес має масовий характер та завжди охоплює великі групи людей. При цьому політичний процес може мати місце виключно за умови існування та дотримання певних правил (інститутів), адже він є не лише результатом взаємодії певних політичних сил, а і способом. Логічним підсумком політичного процесу є політичне рішення – своєрідне колективне рішення або рішення суспільства.

Утім, в Україні громадяни (передусім середній клас) від початку фактично опинилися поза політичним процесом, відповідно останній «визначається застоєм, корупцією і домінуванням еліт, які дають мало користі країні і мають малу підтримку громадян». Як наслідок, ідеться не стільки про нормальну «політику» (як публічну боротьбу за владу), скільки про так звану «війну еліт», в основі якої перебуває не розв'язання актуальних проблем країни та суспільства, а намагання «захопити державу», отримавши монопольний доступ до експлуатації державних ресурсів. Це, у свою чергу, призводить до кількох наслідків.



По-перше, в Україні політичний процес не є лінійним, тобто кожен його етап має як мінімум кілька варіантів розвитку, часто – діаметрально протилежних. По-друге, будь-який консенсус між ключовими акторами процесу щодо його цілей або засобів априорі неможливий. По-третє, відбувається постійне хитання між демократичними та авторитарними тенденціями, на яке накладається поширення такого явища, як популізм.

Нарешті, по-четверте, більшість політичних дій та рішень мають кулуарний або тіньовий характер.

То що ж призвело до подібної ситуації? Які ключові фактори (або проблеми) визначили подібну сутність та особливості вітчизняного політичного процесу? На нашу думку, основними з них є такі.



Передусім ідеться про специфіку трансформації інституційної системи. За роки Незалежності в Україні склалася специфічна інституційна система, в якій формальні «правила» гри, закріплені відповідною нормативно-правовою базою, перебувають у своєрідному симбіозі з неформальними (і напівлегальними) практиками впливу фінансово-промислових груп (так званих олігархів). Час від часу останні вдавалися до фактичного «захоплення держави» шляхом концентрації влади в руках президента країни. Зрозуміло, що все це відбувалося в обхід Конституції України. У свою чергу, окремі президенти України (наприклад В. Янукович) активно використовували інструменти неформального впливу на політичний процес – різноманітні корупційні практики, непотизм, укладання неформальних угод, клієнтелізм тощо. Парламент при цьому опинявся на межі реальних політичних процесів, втрачаючи свою суб'єктність. Хоча саме Верховна Рада України є найвищим представницьким органом у державі. Здійснюючи делеговану народом владу, вона визначає правові засади народного представництва, а також умови організації та діяльності інших рад. Більше того, виступаючи центром демократичних перетворень у країні, саме Верховна Рада України символізує рівень демократії, оскільки, як слушно зазначав ще французький соціолог П. Бурдьє, всі соціальні групи існують завдяки тому, що делегують свої повноваження юридичній особі або якомусь органу.

Цікаво, що громадяни України в цілому поділяють необхідність вищезазначеного позиціонування Верховної Ради України. Емпіричним доказом цього є той факт, що однією з основних вимог Революції Гідності був перехід до парламентсько-президентської республіки, адже головна перевага парламентсько-президентської форми правління полягає в залученні значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення

політичних рішень, чим створюються умови для усунення політичної монополії фінансово-промислових груп.



По-друге, важливою в контексті політичних процесів є роль груп інтересів та груп тиску. Так, «у країнах представницької демократії соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси в структурах влади своїм представникам, відповідно основною функцією представницьких органів влади є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп». Однак в Україні модель представництва інтересів є гібридною, тобто поєднує формальні та неформальні політичні практики, в результаті чого створюються умови для домінування олігархічних груп. Разом з тим в Україні на сьогодні лише формується модель некорпоративізму і цей процес триватиме ще кілька років. Аргументами на користь становлення саме цієї моделі є формування активного громадянського суспільства, здатного представляти та відстоювати свої інтереси; створення механізмів представництва функціональних інтересів у 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 не-публічні процеси узгодження інтересів бізнесу та держави, що мають наслідком прийняття органами державної влади рішень, які часто встановлюють різного роду преференції для конкретного бізнесу.

Поки що ж в Україні існує гібридний політичний плюралізм. Так, як зазначає М. Кармазіна, впродовж 1990-х – 1 січня 2020 рр. Міністерством юстиції України було зареєстровано 436 політичних партій («реєстраційним піком» став 2015 р., коли зареєстрували 79 політичних сил). Однак практично всі з представлених партій або існували виключно на папері, або є політичними надбудовами фінансово-промислових (олігархічних) груп. При цьому важко не погодитися з Г. Зеленько, яка стверджує, що «обійти правила, нав'язані фінансово-промисловими групами, практично неможливо через спе-

цифіку 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».

До цього слід додати вкрай низьку інституційну спроможність організацій громадянського суспільства, що в результаті витісняє активних громадян на периферію політичного процесу та змушує фактично «вигризати» сфери компетенції для себе (у той час як у країнах сталої демократії держава радо ділиться власними компетенціями з громадянським суспільством).



По-третє, визначальною є специфіка ціннісної системи та поведінкового коду вітчизняної політичної еліти. В останніх, починаючи із середини 1990-х рр., перебували чотири неформальні інститути: непотизм (кумівство), корупція (передусім політична), клієнтелізм та тіньова економіка (у 2021 р. її рівень згідно з офіційними даними становив близько **30 % обсягу офіційного ВВП, хоча частина експертів говорить про 55–60 %**). До цього слід додати поширену 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.



Нарешті, по-четверте, слід звернути увагу на особливості взаємовідносин влади та бізнесу в контексті розвитку політичних процесів. В Україні ключовими акторами на сьо-

годні є 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, недосконалої 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 з тим ця непрозорість відіграла певною мірою і позитивну роль, адже можливість оптимізації оподаткування та концентрація ресурсів на стратегічно важливих напрямках сприяла появі нових багатогалузевих господарських структур, які контролював національний капітал. У цій 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 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.

Показовим є той факт, що практично всі представники вітчизняного великого капіталу (за деякими винятками) після початку війни зайняли відверто проукраїнську позицію – принаймні, публічно. Зокрема, великий бізнес долучився як до оборони держави (купівля



необхідного спорядження для армії, починаючи від бронезилетів 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). Крім того, представники вітчизняної фінансово-політичної еліти планують спільно з державою подати позови до міжнародних судів щодо компенсації збитків, завданих росією.



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 рендоорієнтована 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, враховуючи вищевикладене, мусимо констатувати, що станом на початок 2022 р. в Україні сформувалася своєрідна інституційна пастка – неефективна 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. Стійке ж небажання вітчизняної політичної еліти змінювати ситуацію та виходити з інституційної пастки було пов'язано з простою причиною – саме домінування неформальних практик у політичному процесі дає змогу 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.



Незважаючи на те, що на початок 2022 р. у контексті специфіки та динаміки політичного процесу Україна перебувала у своєрідній інституційній пастці, після 2014 р. ситуація поступово змінювалася на краще. Попри війну та пов'язані з нею негативні процеси у соціальній та економічній сферах (які мають об'єктивні причини), ми можемо констатувати початок руху країни у бік виходу з інституційної пастки. Повільному переходу від «гібридного» політичного режиму до країни з повноцінною демократією сприяють певні інституційні зміни у контексті політичних процесів. Зокрема, ідеться про значне розширення спроможності організації громадянського суспільства (особливо в контексті розвитку волонтерського руху та впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування); початок повномасштабної реформи судової системи; децентралізацію реформування державної служби (ширше – формування системи публічного управління та адміністрування); зміну зовнішньополітичних пріоритетів, що позитивно впливає на аксіологічну трансформацію українського суспільства, посилення процесів політичної конкуренції тощо).

## 4.2. Парламентські вибори та представницька демократія

Схеми представництва існували задовго до XVIII ст., на яке припадає початок реалізації ідеї представницького правління на практиці, однак не існувало моделі представницької форми правління в державі – цю модель треба було сформулювати або винайти. Після того як це відбулося у XVIII ст., модель представницького правління справила глибоке враження на багатьох політиків, у тому числі – Т. Джефферсона, Дж. Медісона, Дж. Мілля та інших. Більше того, за влучним визначенням Р. Даля, ця модель почала сприйматися як геніальне нове відкриття, що розв'язало проблему, яку до цього часу не могли розв'язати, а саме як поєднати демократію з великою державою.

Разом з тим деякі дослідники вважають, що сучасне демократичне правління насправді виникло з політичної системи, яку її засновники вважали протилежністю демократії. Те, що ми сьогодні називаємо представницькою демократією, має свої корені в системі інститутів (які виникли в результаті англійської, американської та французької революцій), яка від початку зовсім не сприймалася формою демократії або правлінням народу. Зокрема, Ж.-Ж. Руссо бачив непереборну безодню між народом, що самостійно приймає закони, і народом, який обирає представників, які приймають закони.



Сьогодні більшість сучасних емпіричних та теоретичних досліджень політики базуються на таксономії представництва, розробленій Г. Піткін у роботі «Концепція представництва» (формальне, символічне, описове та змістовне представництво).

На думку дослідниці, формальне представництво означає офіційну угоду між представником і особою, яку представляють, своєрідний процес уповноваження представника та відповідальність перед особою, яку представляють.

Символічне представництво встановлюється, коли люди визнають символічну якість об'єкта чи особи 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.

Г. 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. Урбанаті, 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.



У свою чергу, А. Ліпхарт прирівнював представницьку владу до електоральної системи, де важливими чинниками ефективності є підтримка партій, а також порядок виборів і зміна органів управління через механізм відсторонення від влади обраної особи.

Нобелівський лауреат з економіки Д. Норт вважав, що представницька демократія (або демократія відкритого доступу) повинна відповідати низці критеріїв, ключовими з яких є такі:

- загальновизнана система уявлень про залучення та рівність для всіх громадян;
- відсутність обмежень на ведення економічної, політичної, релігійної та освітньої діяльності (що, до речі, впливає на якість представницьких механізмів);
- підтримка в усіх сферах діяльності організаційних форм, які відкриті для усіх та кожного (наприклад гарантування дотримання контрактів);
- верховенство закону, якому беззастережно підлягають усі громадяни
- безособовий обмін;
- консолідований політичний контроль над насильством.

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».

При цьому представницьке правління забезпечується «як органами публічної влади, так і зрілими інститутами громадянського суспільства та означає здатність служити інтересам нації, держави, суспільства і відмовлятися від вузькогрупових чи корпоративних інтересів».

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)».

Нарешті, представницькі органи являють собою колегіальні, постійно або періодично діючі виборні органи державної влади або місцевого самоврядування, які наділені фінансовими, контрольними, а також нормовстановлюючими повноваженнями з певною сферою юрисдикції.

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 (парламент, муніципальні ради) на визначений термін) і сукупності самих органів влади.

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 обов'язків. 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 в усьому 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.

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 умови, необхід-

ні для ефективного функціонування представницької влади, а також ключові елементи представницького правління.

Такими умовами, згідно з Дж. Шумпетером, є:

- існування груп достатньої кваліфікації, членів яких можна обрати на найважливіші посади;
- обов'язок політичних органів приймати рішення, які народ може добре зрозуміти й висловити своє ставлення до них (як запорука легітимності та стабільності режиму);
- добре організована та підготовлена бюрократія з почуттям відповідальності, яка повинна рекрутуватися із середніх прошарків;
- демократичний самоконтроль, де демократичне обмеження сприяє усвідомленню того, що може принести користь суспільству, а що – не може.

Що стосується окремих механізмів (наприклад тих, що визначають спосіб обрання представників та прийняття публічних рішень), то вони залишилися незмінними та продовжують діяти в системах, які вважаються представницькими демократіями.



Ці незмінні елементи є принципами представницького правління, які являють собою конкретні інституціональні механізми, які були винайдені в конкретний історичний момент та які наявні з того часу в усіх формах правління, які вважаються представницькими. Ідеться про чотири основоположних 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 у цілому, як і будь-яка група інтересів, зберігає право озвучити власну думку чи незадоволення та в 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 цікаву особливість – він не встановлює жодних обмежень на походження пропозицій чи проєктів, які обговорюються, отже, вони можуть походити звідки завгодно).

Одним із ключових для представницької демократії є інститут виборів. Зазначимо, що саме ключовим, а не єдиним. Хоча А. Пшеворський вважав (і це достатньо усталений підхід у науковій літературі – тобто ми маємо справу з тенденцією ототожнювати демократію з виборами), що країна вже вважається демократичною, якщо в ній проводяться вибори та відбулася хоча б одна зміна правлячих партій/партії.

Проте не слід забувати, що вибори дають різний результат у суспільстві з відкритою політичною конкуренцією та в суспільстві з обмеженням на політичну конкуренцію. Тобто інститут виборів сам собою ще не гарантує демократії. Щоб постало суспільство відкритого доступу із демократичними змаганнями за політичну владу, потрібні не тільки інститути й організації, а й відповідні уявлення та норми. Наприклад, в Аргентині, росії, Бразилії, Мексиці регулярно проводять вибори, але ці країни не є демократіями відкритого доступу (згідно з визначенням Д. Норта).

У цілому, щоб демократія запрацювала, потрібно, аби вибори були частиною інституційного та конкурентного середовища, яке робить політичну конкуренцію засобом поширення інформації та накладання обмежень на політиків. Вибори у природних державах зазвичай зовсім не виконують цих функцій або виконують їх неповноцінно. Тому представницька демократія в сенсі громадського контролю над урядом і чиновниками може ефективно функціонувати тільки в суспільствах відкритого доступу.



В Україні представницьким органом, уповноваженим приймати загальнообов'язкові в межах усієї держави рішення (закони), є Верховна Рада України. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Водночас вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом. Вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Відповідно до Конституції в Україні проводяться такі типи виборів:

- 1) вибори Президента України;
- 2) вибори народних депутатів України;
- 3) місцеві вибори:
  - а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
  - б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;
  - в) вибори сільського, селищного, міського голови;
  - г) вибори депутатів районної ради;
  - г) вибори депутатів обласної ради;
  - д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради).

Також зазначається, що вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами. Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими. Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, за винятком обмежень, встановлених законом. Позачергові місцеві вибори проводяться у разі дострокового припинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування та/або сільських, селищних, міських голів.

Загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами. Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

Для сучасної України *вибори* – необхідний елемент народовладдя. Держава гарантує свободу волевиявлення громадян шляхом захисту демократичних принципів і норм вітчизняного і міжнародного виборчого права. Зокрема, виборчі права громадян України – це



гарантовані Конституцією України та Виборчим кодексом України їхні права на участь у виборах, які проводяться в Україні.

Основні виборчі права громадян України включають:

- право вільно обирати (право голосу на виборах);
- право бути обраним.

Громадяни України мають також інші права на участь у виборчому процесі, пов'язані з їхніми основними виборчими правами. При цьому виборчі права громадян України здійснюються в обсязі і порядку, що передбачені виборчим законодавством.

### 4.3. Функції виборів у демократичному суспільстві

У науковій та особливо публіцистичній літературі основні інституційні функції виборів найчастіше розглядають у контексті періодичного голосування, наслідки якого визначають розподіл сил у політичній системі, передусім – владних інститутів. Значною мірою це пов'язано з популярністю класичного визначення Й. Шумпетера, який стверджував, що вибори – це «такий політичний порядок прийняття рішень, у якому люди набувають владних повноважень шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців». Однак слід зазначити, що функції виборів не вичерпуються боротьбою за владу, оскільки демократія передбачає наявність у країні інститутів та свобод, які забезпечують відносну рівність умов для участі у виборах. Виходячи з цього, погоджуємося з А. Пшеворським, який зазначає, що «для проведення виборів потрібне щось більше за вибори».

Водночас ключова роль виборів полягає у тому, що вони є головним каналом комунікації влади та суспільства у сфері політичного. Без виборів така комунікація можлива лише там, де сакральність влади є безсумнівною, наприклад, у теократичних режимах, абсолютній монархії або жорсткій диктатурі.



Сьогодні принцип представництва, тобто делегування повноважень, множинності владних інститутів та поділу влади є основоположним і розуміється передусім як ключова функція виборів. Також дослідники виділяють такі елементи представницької демократії:

- виборність виконавчої влади (всенародно чи за допомогою всенародно обраного парламенту);
- виборність парламенту;
- наявність більше ніж однієї партії;
- можливість зміни влади;
- досвід мирного усунення тих, хто править, за допомогою виборів.

Інші дослідники доповнюють цей набір такими якісними характеристиками:

- верховенство права;
- громадянські свободи (насамперед свобода самовираження);
- інклюзивний характер активного виборчого права;
- наявність альтернативних та незалежних джерел інформації.



Водночас конкурентність та змінність влади за допомогою виборів – відносно нове явище. Ця функція виборів не є універсальною, але саме вона породжує інституційно оформлену демократію. У свою чергу, роль та місце інституту виборів визначається функціями, які вони виконують у політичній системі суспільства.

1. Артикуляція, агрегація та представництво інтересів різних соціальних верств та груп. Вибори є каналом трансляції групових інтересів у суспільстві. Під час виборів виборці вирішують, які політичні сили здатні адекватно відобразити та втілити у життя їхні ключові сподівання, запити та очікування.

2. Забезпечення можливості зміни влади (або еліт у цілому) мирним шляхом з подальшою легітимацією влади, адже тільки та влада, яка обрана народом шляхом демократично організованих виборів, є легітимною.

3. Формування органів державної влади та процедура відбору політичних діячів. У результаті виборів право зайняти місце в представницькому органі або державну посаду отримують лише окремі претенденти, інші, як правило, повинні чекати на нові вибори або взагалі відмовитися від претензій на професійну політичну діяльність.

4. Функція контролю. Під час виборів громадяни оцінюють результати діяльності посадової особи, свого депутата або представницького органу влади в цілому, які отримали від них свій мандат на попередніх виборах. Якщо ця оцінка позитивна, то їх знову обирають, якщо ні – віддають свої голоси за іншого претендента. Також відбувається конституювання ефективної опозиції та її підготовка до виконання функцій політичного керівництва. Ефективність опозиції передбачає виконання нею функцій критики та контролю за урядом, а також здатність до вироблення альтернативної політики.

5. Мирне врегулювання конфліктів між політичними силами та їх лідерами, які претендують на владу (фактично за допомогою виборів відбувається переведення політичних конфліктів у русло їхнього інституалізованого мирного врегулювання).

6. Рекрутування політичної еліти. Вибори – важливий механізм формування та оновлення політичної еліти. Вони дають змогу громадянам особисто та безпосередньо визначати, хто саме гідний здійснювати владні повноваження. У результаті виборів оновлюється склад правлячої та опозиційної еліт, змінюється політична вага партій та їхніх представників.

7. Соціальний барометр політичного життя. Підсумки виборів дають відповідь на питання щодо рівня впливу різних політичних сил, виявляють справжнє ставлення громадян до правлячої еліти та опозиції, урядової політики тощо.

8. Інституалізація політичної участі громадян. Голосування під час виборів є найважливішою інституційною формою політичної участі громадян.

9. Політична соціалізація та мобілізація громадян. У ході виборчої кампанії громадяни формують свої політичні переконання, долучаються до конституційних, законодавчо встановлених форм політичної участі та взаємодії, усвідомлюють свою громадянську відповідальність. Як зазначає М. Едельман, «голосування – це єдина для більшості громадян форма участі в управлінні країною, адже вибори дають людям можливість відчувати причетність». У свою чергу, Д. Растоу зазначав, що «народ не може приймати рішення, поки не вирішено, хто складає цей народ». Таким чином, голосування за спільного (єдиного) для всіх правителя або представницький інститут символізує належність людей до однієї системи.



Політичні вибори вважаються демократичними за умови дотримання таких загальних принципів:

- відкрито заявлені демократичні права і свободи, особливо ті, які безпосередньо пов'язані з формуванням і вираженням волі народу;
- загальний характер голосування;
- проведення виборів на періодичній основі;
- нейтральність органу, який здійснює їх організацію та проведення;

- процедура, яка гарантує той факт, що голоси подаватимуться вільно і чесно будуть пораховані, оскільки наявна незалежна система контролю, яка гарантує чесний характер процесу.

Це загальні засади, характерні для демократичних держав. Водночас є й мінімальні умови для проведення демократичних виборів. Зокрема, вони повинні:

- проводитися у такій системі, де активне та пасивне виборчі права повністю забезпечені;
- проходити в таких умовах, де дотримані права всіх громадян на участь (свобода слова, зборів тощо);
- повинні проводитися регулярно та періодично, відповідно до тих термінів та умов, які визначені в конституції або законодавчих актах про вибори;

- установа, яка займається організацією виборів, має діяти незалежно від інших гілок державної влади, особливо виконавчої, і бути абсолютно нейтральною.



В Україні вибори здійснюються на засадах:

- 1) гарантії реалізації виборчих прав громадян, визначених Конституцією України та Виборчим кодексом України;

- 2) дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією України та Виборчим кодексом України;

- 3) законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;

- 4) політичного плюралізму та багатопартійності;

- 5) публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, установлених законом, належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу;

б) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб'єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій);

7) неупередженості органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів, партій.

Проведення виборів до органів державної влади завжди пов'язано з особливого виду діями, які здійснюють державні органи, політичні партії, громадські організації, виборці.

Так, терміном «виборчий процес» прийнято позначати все різноманіття подій, що ініціюються та здійснюються у зв'язку з виборами. Це категорія за допомогою якої дається узагальнена характеристика всього комплексу подій, пов'язаних із виборами.



В Україні виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними Виборчим кодексом України, виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою та проведенням відповідних виборів, установленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів. Виборчий процес є безперервним та не може бути скасованим, зупиненим або перенесеним.



Суб'єктами виборчого процесу є:

1. Суб'єкт виборчого процесу відповідних виборів:
  - виборець, який має право голосу на відповідних виборах;
  - виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;
  - партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах;
  - кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому Виборчим кодексом України;
  - офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) – суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому Виборчим кодексом України.

2. Кандидат, реєстрація якого скасована з підстав і в порядку, встановлених Виборчим кодексом України, втрачає статус кандидата на відповідних виборах з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження такого рішення, або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

3. Партія (організація партії), якій відмовлено у реєстрації всіх висунутих нею кандидатів або у якій скасовано реєстрацію усіх висунутих нею кандидатів на відповідних виборах з підстав і в порядку, встановлених Виборчим кодексом України, втрачає статус суб'єкта виборчого процесу відповідних виборів з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження рішення про відмову в реєстрації (скасування реєстрації) усього списку або останнього кандидата зі списку або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

4. Дільничні виборчі комісії одночасно є суб'єктами всіх виборчих процесів, в організації і проведенні яких вони беруть участь.

Також у виборчому процесі прийнято розрізняти виборчу процедуру та виборчу кампанію.



Виборча процедура – це сукупність передбачених законодавством заходів щодо організації підготовки та проведення виборів, які здійснює держава. Заходи виборчої процедури називають також стадіями виборчого процесу.

Як правило, виборчий процес включає такі етапи:

- 1) висування кандидатів у депутати;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) реєстрація кандидатів у депутати;
- 4) проведення передвиборчої агітації;
- 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;

9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;

10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У свою чергу, процес виборів Президента України передбачає такі етапи:

1) висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України;

2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;

3) проведення передвиборної агітації;

4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

6) голосування у день виборів Президента України;

7) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів голосування у день виборів Президента України та їх офіційне оголошення.

У свою чергу, виборча кампанія – це дії всіх суб'єктів виборів, які проводяться в установленій для цього законом період часу. Цей термін застосовується як для позначення виборчого процесу загалом – від призначення виборів до визначення їх результатів, – так і позначення окремих його стадій.

У процесі виборів виникають різні відносини між державними органами, громадськими організаціями та громадянами. Сукупність суспільних відносин, що складаються у зв'язку з участю громадян у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, утворює певну цілісність. У кожній країні частина суспільних відносин, що виникають у процесі виборів, регулюється законодавством – виборчим правом. Інша ж частина з цих відносин регулюється статутами політичних партій та громадських об'єднань, звичаями та традиціями, принципами моралі та етики.

Нарешті, порядок підготовки та проведення виборів до представницьких органів влади та обрання посадових осіб держави, закріплений у юридичних нормах, а також практикою діяльності державних установ, громадських організацій і громадян, що склалася, прийнято називати виборчою системою.



У цілому виборча система – це сукупність законів, що забезпечують певний тип організації влади, участь суспільства у формуванні державних представницьких законодавчих судових виконавчих органів, вираження волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визначення результатів виборів легітимними. Як правило, розрізняють такі виборчі системи: мажоритарна, пропорційна, змішана.

Пропорційна виборча система передбачає визначення результатів виборів шляхом розподілу депутатських мандатів між політичними партіями, виборчими блоками політичних партій пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною (кожним) з них у межах виборчого округу. За мажоритарної виборчої системи депутатські мандати (один або декілька) від виборчого округу отримують кандидати, які здобули встановлену законом більшість голосів. У свою чергу, змішані виборчі системи поєднують мажоритарну та пропорційну складові.

#### 4.4. Роль політичних партій у політичному та виборчому процесах

Демократія не може функціонувати без політичних об'єднань та партій, які є головними інститутами політичної системи. Процеси політичної модернізації і консолідації демократичних суспільств, добробут громадян та перспективи розвитку країни в значній мірі залежать від особливостей формування багатопартійності в державі, ступеня участі населення у процесах визначення впливових та конструктивних політичних об'єднань і партій, ефективності дій їхніх лідерів та активістів.

Політичні об'єднання та партії є суб'єктами державної влади та управління інституціонального рівня. Вони забезпечують агрегування різноманітних інтересів з їх подальшою конверсією в політичні рішення. Виходячи з цього діяльність політичних партій є одним із визначальних факторів функціонування нормативного (через парламент визначають політичну стратегію розвитку держави, створюючи відповідну законодавчу базу) та виконавчого (впливають на формування та діяльність виконавчої влади, здійснюють контроль з допомогою різноманітних механізмів) компонентів державної вла-



ди. Крім того, політичні партії отримують можливість та здатність впливати на соціальні процеси, передусім через розподіл або перерозподіл важливих ресурсів.



На сьогодні існує кілька основних підходів до визначення політичних партій, у рамках яких виділяють такі напрями, як процесуальний, структурний, функціональний тощо. Проблематика визначення поняття пов'язана також з тим, що в цьому контексті йдеться не лише про партії, а й виборчі об'єднання, рухи, спілки, політичні об'єднання, товариства, блоки та навіть політичні акції. Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» «політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах». Таким чином, безпосередньо про партію можна говорити лише тоді, коли мова йде про організації, які поставили собі за мету справляти постійний вплив на політичні процеси, а отже, вони потребують стабільних організаційних структур, програм тощо.



Показово, що засновники школи стратегічного управління (передусім ідеться про І. Ансоффа) зазначали, що основні положення стратегічного менеджменту можна застосовувати не лише щодо комерційних організацій, а й соціальних інститутів та організацій у цілому, оскільки, на думку П. Бурдье та М. Оферле, партії можна розглядати як «політичні підприємства», які пропонують специфічний товар – програми та лідерів, намагаючись заповнити певний сегмент політичного ринку. Суть діяльності цих підприємств полягає в «обміні політичних цінностей» на «активну чи пасивну підтримку». В умовах жорсткої конкуренції партії повинні виробляти певну стратегію і тактику, пропонувати виборцям способи розв'язання тих чи інших суспільних проблем. У партії, як і підприємства, існує свій життєвий цикл, і вона підкорюється загальним законам існування систем. Її завдання як системи – виживання в конкурентному середовищі шляхом встановлення динамічного балансу інтересів суспільства і партії.

Стратегічне управління політичними об'єднаннями та партіями передусім пов'язано з їхніми теоретичними функціями, які, у свою чергу, відображають основні завдання та напрями діяльності, роль партій у суспільстві, а саме: розробкою стратегії й тактики; виявленням, обґрунтуванням та формуванням інтересів різноманітних соціальних верств і груп; аналізом стану та теоретичною оцінкою перспектив суспільства; уточненням і коригуванням політичної доктрини.



Основними факторами, які стимулюють до стратегічного управління політичними об'єднаннями, є:

- зміни політичної ситуації;
- очікування виборців;
- зростання конкуренції;
- внутрішньопартійні процеси (пов'язані з розвитком внутрішньопартійної демократії, ідеологічним позиціонуванням партії тощо).

У свою чергу, відсутність стратегічного управління та планування призводять до нечіткого формулювання місії та основного меседжу партії, невпевненого іміджу, слабкої мотивації прибічників і виборців та, в результаті, програшу на виборах.



З іншого боку, саме стратегічне управління політичними партіями на сьогодні є адекватним змінам зовнішнього середовища. Для того щоб бути ефективним, воно повинно відповідати низці принципів:

- орієнтації на електорат;
- федералізму;
- міжфункціональної інтеграції;
- організаційної гнучкості;
- професіоналізації політичної діяльності;
- забезпечення акумулювання кадрового потенціалу партії;
- розширення числа прихильників партії;
- забезпечення інформаційної прозорості зовнішнього та внутрішнього середовищ.



Стратегічне управління політичними об'єднаннями та партіями передбачає реалізацію трьох основних етапів:

Етап 1. Попереднє формулювання стратегії.

Етап 2. Визначення стратегічних цілей.

Етап 3. Побудова стратегічного плану досягнення головних цілей.

Під стратегією партії розуміється сукупність правил та положень, які розробляються з урахуванням можливих варіантів зміни зовнішнього та внутрішнього середовищ, вірогідних сценаріїв його розвитку.

Стратегія являє собою всебічний комплексний план, спрямований на здійснення політичної місії та досягнення цілей політичної організації з максимальною ефективністю. Головне завдання такої стратегії – забезпечення нововведень у політичній організації та її адаптивної реакції відповідно до змін у зовнішньому політичному середовищі.

В основі стратегічного управління в політичних партіях перебуває вироблення «місії» організації, що означає її призначення, корисність для суспільства, головні відмінності порівняно з іншими аналогічними організаціями та ціннісні (ідеологічні) орієнтири.

Місія партії пояснює, для чого функціонує організація та до чого вона прагне. Вона виступає своєрідним орієнтиром для всіх наступних етапів стратегічного управління, одночасно запроваджуючи певні обмеження на діяльність суб'єкта при аналізі альтернатив розвитку.

В ідеалі політична місія повинна бути сформульована в конкретних поняттях і термінах, щоб надати практичні вказівки членам або прихильникам партії. Разом з тим має залишатися можливість для розширеного (чи навіть іншого) трактування, що стимулюватиме творчий підхід щодо розширення можливостей досягнення кінцевих стратегічних цілей.

Дослідники виділяють внутрішні та зовнішні функції місії політичної партії.



Внутрішні функції допомагають установити вектори розвитку та допустимі кордони функціонування організації; підвищують управлінську ефективність, адже є базою для встановлення основних цілей та завдань, а також забезпечують їх несуперечність; сприяють політичному єднанню

всередині партії, оскільки визначення конкретних спільних цілей дає змогу членам організації ідентифікувати себе з нею, формують позитивний психологічний клімат усередині організації; запобігають розпорошенню зусиль політичних управлінців середньої ланки та направляють їх дії в єдине русло, допомагаючи виробленню єдиної політичної позиції, що сприяє зміцненню всієї системи.

Зовнішні функції сприяють формуванню образу партії (іміджу) серед громадськості, пояснюючи, яку політичну та соціальну роль у суспільстві вона збирається відігравати; формують в інших політичних суб'єктах зовнішнього середовища загальне уявлення про те, до чого прагне партія; дають змогу з'ясувати іншим політичним суб'єктам зовнішнього середовища методи та ресурси, які партія планує використовувати у своїй діяльності; відкривають можливості для співпраці з партіями, які мають подібні ідеологічні позиції (конкретизовані у відповідних місіях).

На основі місії, яка є основою для прийняття всіх політичних управлінських рішень, формується стратегія партії, яка безпосередньо пов'язана з проблемами управління нею, при цьому відрізняється від її програми, оскільки стратегія – це реальні методи та механізми, за допомогою яких партія досягає поставлених цілей.

Виділяють зовнішню стратегію (вирішення завдань партії та досягнення стратегічних цілей, визначених зовнішнім оточенням, включає, наприклад, передвиборчу стратегію); внутрішню стратегію (правила та методи внутрішньої роботи) та владну стратегію (стратегія, пов'язана з діяльністю партії після її приходу до влади). Всі вони – складові загальної стратегії партії.

Політичні партії є вільними у визначенні питань своєї внутрішньої організації та стратегічного управління за винятком низки позицій, які відповідно до чинного законодавства належать до сфери публічно-правового регулювання. Ступінь останнього може бути різним, наприклад, у країнах Скандинавії єдине, що підпадає під правове регулювання з боку держави, – це виборчі збори партії, питання її організаційної структури – її власна справа. У свою чергу, в Німеччині питання структури політичних партій, а отже, й окремі питання їх стратегічного управління регулюються надзвичайно детально.

Керівний орган політичної партії несе повну відповідальність за подальший розвиток організації. Відповідно він повинен приймати всі остаточні стратегічні рішення, у тому числі й ті, які стосуються стратегічного управління та планування, за допомогою якого керівний орган повинен гарантувати, що організація працює в напрямі ефективної реалізації свого потенціалу.

Одне з основних завдань у стратегічному управлінні політичними партіями – визначення цілей. Це надзвичайно складний процес, оскільки як правило, чисельні дисфункції організацій мають у своїй основі неякісно визначені цілі. Тобто правильне визначення конкретних політичних цілей – запорука успіху всієї політичної діяльності.



Політична ціль – ідеальний опис запланованого результату політичної діяльності, до якого прагне її суб'єкт. У стратегічному управлінні ціль (мета) виступає як єдність мотивів, засобів та результатів. При цьому поняття «ціль» не є тотожним поняттю «результат», оскільки досягнута ціль може бути лише частиною результату.

Важливість та необхідність формування цілей обумовлена тим фактом, що без них управління є неможливим. Залежно від зміни умов, можливостей, досягнутих результатів цілі можуть залишатися незмінними або суттєво трансформуватися. Нові цілі з'являються в результаті аналізу інформації, колишніх політичних рішень, тобто на основі висновків.

Стратегічні цілі партії повинні, по-перше, відповідати низці вимог (реалістичність, конкретність, обґрунтованість, гнучкість, сумісність, прийнятність), по-друге, враховувати інтереси максимальної кількості заінтересованих груп, основними з яких є керівництво організації, управлінський апарат організації, пересічні члени політичного об'єднання, органи державної влади, інші політичні об'єднання (передусім так звані «союзники»), а також міжнародні актори. Загальним правилом є те, що цілі повинні представляти зважений і розумний компроміс між загальнодержавними та суспільними (груповими) інтересами.

У цілому формування системи стратегічних цілей провадиться з урахуванням обраної моделі розвитку суб'єкта політичної діяльності. Система цих цілей повинна бути спрямована, насамперед,

на реалізацію головного політичного пріоритету – зростання конкурентної здатності та впливу в ієрархічній системі політичної влади.

Таким чином, у сучасних умовах ефективність діяльності політичних партій значною мірою залежить від використання ними методів стратегічного управління та планування. Це пов'язано з тим, що їх завданням як системи є виживання в конкурентному зовнішньому середовищі шляхом установалення балансу між партійно-корпоративними та суспільними інтересами. При цьому залежність, по-перше, від зовнішніх впливів (тенденції соціально-економічних та політичних процесів тощо), по-друге, від взаємовідносин із ключовими внутрішніми та зовнішніми стейкхолдерами потребує від партії діяти на випередження, а не лише реагувати на поточні запити суспільства. Стратегічне управління, яке передбачає попереднє формування стратегії, визначення стратегічних цілей та, що найголовніше, побудову стратегічного плану досягнення головних цілей дає змогу ефективно використовувати потенціал партії та трансформувати його в суспільну підтримку й політичний вплив.



В Україні, на жаль, більшість політичних партій упродовж усього періоду після здобуття незалежності не стільки репрезентували окремі суспільні прошарки, скільки були формою організації публічного функціонування і легітимації окремих груп політичної, бюрократичної та бізнесової еліт. Вони щонайменше розглядаються як раціональний механізм входження у парламент і, у формі фракції, – ведення лобістської діяльності. Більше того, під впливом фінансово-політичних груп відбулася девальвація ідеологічних цінностей, на перший план висувалися фінансові, інформаційні та адміністративні ресурси.

Це пов'язано з тим, що доступ до владних, бюджетних, фінансових та інформаційних ресурсів нових політичних партій, створених за безпосередньою участю фінансово-політичних груп, виявився з політичної точки зору більш значущим, ніж чітка ідеологічна ідентифікація як окремого політика, так і політичної сили загалом. Партії в модифікованому великим капіталом вигляді виявилися цілком придатними для обслуговування вузькогрупових і приватних інтересів, і, що головне, – лобістської діяльності.

В Україні достатньо довгий період діяльність парламенту не була тотожною діяльності політичних партій, блоків, парламентських фракцій, як це прийнято у країнах західної демократії. Це пов'язано з тим, що ефективність парламентської системи залежить від наявності середніх підприємців, власників, зацікавлених у представниках своїх економічних інтересів. Проте в Україні середній клас не мав такого впливу та ресурсів. Відповідно парламентська система має свої особливості, які в цілому визначають основні контури політичного та соціально-економічного розвитку держави. Зокрема, розроблене законодавство часто не відповідало соціально-економічним реаліям. Відповідно рівень довіри населення України до вищого законодавчого органу, як правило, був украй незначним. Виборці в основному не цікавляться законодавчою роботою парламенту, її імплементацією у соціально-економічну та політичну сфери. У свою чергу, думка виборців цікавить народних депутатів виключно напередодні чергових виборів.

Виходячи з цього діяльність Верховної Ради України (як мінімум, до 2014 року), була передусім діяльністю різних «груп інтересів», домінуючими серед яких були «економічні групи». Вони не мали чіткого партійного позиціонування, їхні представники часто представляли кілька фракцій, причому одночасно як провладних або опозиційних, так і різних за ідеологічною спрямованістю. Інтереси цих груп були вузькокорпоративними і часто суперечили національним інтересам України.

Політичні партії, сформовані на основі олігархічних груп, не сприяли функціонуванню в Україні механізму взаємовідносин влади та системної парламентської опозиції, який у розвинутих демократичних країнах являє собою цивілізоване протистояння політичних програм та поглядів на стратегічні вектори розвитку держави, а також вироблення альтернативних варіантів розв'язання тих чи інших проблем. В Україні опозиція апріорі є позасистемною, тобто обмін обґрунтованими поглядами з дотриманням певних демократичних процедур (передусім у парламенті) підмінений кулуарною боротьбою основних фінансово-політичних груп за доступ до ресурсів.



Як наслідок, сьогодні класична модель створення політичних партій в Україні фактично не використовується. Широкого застосування набули інші моделі партійного будівництва, проте жодна з них не використовується в чистому виді. Для українських партій характерний своєрідний симбіоз різних моделей, що зумовлено участю у їхній діяльності великого бізнесу.

Так, персоналізовано-харизматична модель передбачає формування партійної структури під конкретного лідера як «згори», так і «знизу».

Корпоративно-олігархічна модель виникає на підставі, з одного боку, певних корпоративних інтересів, наприклад, регіональних, з другого – партія є інструментом політичного обслуговування інтересів певних фінансово-промислових груп. Як правило, структура такої партії залежить від її перебування при владі.

Як наслідок, одним із головних викликів, з яким стикається представницьке правління не лише в Україні, а й у світі, є криза легітимності. Передусім вона проявляється в тому, що явка на виборах різних рівнів стабільно зменшується (достатньо високий середній показник по країнах обумовлений наявністю кількох демократичних країн, які демонструють надвисоку явку, – Швейцарія, Бельгія, Німеччина).

Так, в Україні за роки незалежності відбулося сім президентських перегонів, вісім парламентських кампаній та сім всеукраїнських передвиборчих кампаній до органів місцевого самоврядування. Однак явка на загальнонаціональних виборах в Україні постійно знижувалася (див. табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Частка виборців, які брали участь у президентських, парламентських та місцевих виборах в Україні, 1991–2020 (%)**

Типи виборів	Роки							
	1991	1994	1999	2004	2010	2014	2019	
Вибори Президента України								
% зареєстрованих виборців	84,9	68	73	74 / 80,5	68	59	61,4	
Вибори народних депутатів України	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>
% зареєстрованих виборців	75,6	71,2	65,2	67,6	62	57,5	51,9	49,8
Місцеві вибори	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	
% зареєстрованих виборців	75,6	70,8	69,3	67,6	48,7	46,6	36,9	

При цьому участь у виборах в Україні вже давно перетворилася на «фасадну демократію»: усі президенти, обрані прямим голосуванням, тією чи іншою мірою виконували роль посередників або арбітрів у відносинах між основними олігархічними групами, а Верховна Рада



України виступала місцем для лобювання інтересів цих груп. Зрозуміло, що це також негативно впливало на бажання виборців приходити на виборчі дільниці, оскільки у суспільстві поступово наростала соціальна та політична апатія, викликана певною негативною «запрограмованістю» результатів виборів (зокрема, поширеною є думка про те, що кожен новий уряд або парламент апріорі є гіршим за попередній).

Серед заможних демократичних країн (так звані країни ОЕСР) одна з найнижчих явок на виборах різного рівня спостерігається у США. Наприклад, в Австралії середня явка становить 93 % (через її обов'язковість), у Бельгії – 89 %, у демократичних країнах Європи та Східної Азії – від 58 % до 80 %. Явка ж на виборах у США під час загальнонаціональних виборів у середньому становить 60 % на президентських та 40 % на проміжних виборах до Конгресу.

Серед причин, чому зареєстровані виборці не голосують, найчастіше називають такі: не довіряють уряду, не вірять у саму процедуру голосування взагалі або не цікавляться політикою. Крім того, частина американців із правом голосу не можуть цього зробити, оскільки не зареєстровані (реєстрація відіграє ключову роль у процесі волевиявлення у США). Слід також зазначити, що вибори як форму представницької демократії (зокрема в Україні) значною мірою спотворюють та дискредитують різноманітні форми порушення виборчого законодавства – підкуп виборців, фальсифікація бюлетенів, адміністративний тиск виконавчої гілки влади, багаторазове голосування, утиски ЗМІ тощо.

## Висновки до розділу 4

Узагальнюючи, зазначимо, що в Україні з часів незалежності відбулося більше двадцяти загальнодержавних виборчих кампаній, що регулювалися шістьнадцятьма законодавчими актами. За цей час діяли дві редакції конституції – Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 р. та Конституція України від 28 червня 1996 р.

З часу заснування в Україні поста Президента України відбулося шість виборчих кампаній з виборів Президента України, які регулювалися чотирма редакціями виборчих законів.

З 1989 р. та дотепер в Україні відбувалося вісім виборчих кампаній з виборів народних депутатів України (включаючи вибори народних депутатів УРСР 1990 р. та вибори народних депутатів СРСР 1989 р.), які регулювалися шістьма виборчими законами. Загально-

визнаними, закріпленими не лише в національному законодавстві демократичних держав, а й у міжнародних документах, є такі принципи виборчого права – загального виборчого права, вільних виборів, рівного виборчого права, прямого виборчого права, таємного волевиявлення (голосування). Вони сформовані в результаті складної і тривалої еволюції виборчого права, характеризують внутрішню суть такого складного, суперечливого і різностороннього явища, як вибори, на них будуються виборчі закони, вони є ядром виборчого законодавства більшості демократичних країн. У всіх виборчих законах України принципи виборчого права знаходили та знаходять своє втілення. Встановлена виражена тенденція до поглиблення опису, уточнення та пояснення принципів виборчого права, до деталізації та конкретизації їх окремих норм та аспектів, до громіздкості й зайвої деталізації викладу у виборчому законодавстві України, спостерігається постійна деталізація та розширення нормування виборчих процедур, надмірне ускладнення структури виборчих законів, виражена тенденція до загального суттєвого ускладнення виборчого законодавства.

Наголошено на тому, що поняття «виборча система» у виборчому праві вживається в двох значеннях – у широкому та у вузькому.

У широкому значенні – це багатогранна система суспільних відносин, яка виникає у зв'язку із виборами органів публічної влади та завдяки якій вони отримують свою легітимність, включаючи весь процес організації та проведення виборів, визначення їх результатів, спосіб розподілу представницьких мандатів, порядок оскарження результатів виборів тощо.

У вузькому значенні – це та частина широкого значення змісту поняття «виборча система», яка стосується способу підбиття підсумків голосування або певного способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців. Виходячи із вузького розуміння змісту поняття «виборча система» у законодавстві більшості демократичних держав світу закріплені та використовуються три основні види виборчих систем – мажоритарна, пропорційна та змішана.

Нині у національному виборчому праві склалися підстави та об'єктивна потреба для об'єднання виборчого законодавства України у єдиний нормативно-правовий акт – Виборчий кодекс України. Це надало можливість уніфікувати більшість норм законодавчого регулювання виборів, стандартизувати всі головні етапи виборчого процесу, сут-

тево спростити законодавство про вибори, зробити його прозорішим та зрозумілішим для виборця. Проведення усіх виборів за єдиним виборчим законодавством, у якому будуть збережені всі кращі здобутки та норми чинного виборчого законодавства, і який на практиці буде найповніше реалізовувати демократичні принципи виборчого права і відповідати міжнародним демократичним стандартам, сприятиме поглибленому розвитку народовладдя та демократії в Україні.

Наголошено, що в умовах сучасної російсько-української війни може виникнути загроза демократії і парламентаризму, адже проявляються такі елементи класичного політичного авторитаризму, як:

- асиметричне зміщення владних повноважень у бік глави держави та виконавчих структур;
- відсутність ефективного контролю за діяльністю влади з боку суспільства (через законні представницькі органи, такі як парламент);
- обмеження місцевого самоврядування як через контроль над формуванням бюджетів, так і через пряме втручання у місцеву владну вертикаль;
- контроль над інформаційними процесами в суспільстві, мотивуючи це необхідністю зберігання інформаційної безпеки.

Тому важливо зберегти демократичні надбаня як під час воєнного стану, так і повоєнний період.

Сучасні обмеження, які необхідні під час війни, не мають стати умовою скочування до авторитарного правління. Адже українське суспільство має досвід боротьби за демократичні цінності та прагне до побудови вільної і демократичної держави. А зростання серед українців під час війни пріоритету громадянських свобод над важливістю уявленого прагматизму «сильної влади» є одним із ефективних запобіжників від сповзання до авторитаризму. Революція Гідності стала точкою неповернення, коли наша держава рішуче заявила про свій європейський вибір і не бажання повертатися до радянського минулого.

### Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Охарактеризуйте сутність політичного процесу.
2. Визначте ключові особливості політичного процесу в Україні.
3. Проаналізуйте роль фінансово-промислових груп у політичному процесі в Україні.
4. Охарактеризуйте специфіку функціонування вітчизняних політичних партій.

5. Визначте зовнішні функції політичних партій.
6. Визначте внутрішні функції політичних партій.
7. Розкрийте роль політичних партій у політичному та виборчому процесах.
8. Проаналізуйте основні функції виборів у демократичному суспільстві.
9. Розкрийте суть стратегічного управління політичними партіями.
10. Охарактеризуйте види та типів виборів в Україні.
11. Дайте визначення поняттю «представництво».
12. Охарактеризуйте особливості представництва на сучасному етапі державотворення.
13. Розкрийте сутність принципів виборчого процесу.
14. Дайте характеристику ключовим стадіям виборчого процесу.
15. Розкрийте роль засобів масової інформації у виборчому процесі.

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

1. Вибори як основа представницької демократії.
2. Напрями реформування виборчого законодавства в Україні.
3. Доцільність запровадження виборчих цензів в Україні.
4. Особливості застосування виборчих технологій в Україні.
5. Специфіка партійного лідерства в Україні.
6. Проблеми типологізації вітчизняних політичних партій.
7. Напрями реформування української партійної системи.
8. Розвиток політичного процесу в контексті повоєнної відбудови.

### Тематика круглих столів, дискусій

1. Новітні виборчі технології: проблеми та перспективи.
2. Особливості політичного процесу в Україні на сучасному етапі державотворення.
3. Роль держави в управлінні виборчим процесом.
4. Глобальні виклики представницькій демократії.
5. Стратегічне управління політичними партіями.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації. Харків: Право, 2015. 248 с.
2. Богашов О. А. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні. Київ: Центр учб. л-ри, 2013. 273 с.
3. Бучин М. А. Демократичні принципи виборів: політико-правові аспекти регулювання в Україні. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2012. 359 с.
4. Виборчий кодекс України. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
5. Даймонд Дж. Переворот. Зламні моменти в країнах, що переживають кризу: пер. з англ. В. Горбатий. Київ, 2019. 464 с.
6. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція: пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с.
7. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. 248 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
9. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
10. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. д. політ. н., проф. Г. І. Зеленько. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. 164 с.
11. Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.
12. Колодій А. Ф., Наход М. А. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування (на прикладі виборів народних депутатів України). Київ: НАДУ, 2012. 66 с.
13. Кузьо Т. Посткоммунистические транзиты: три измерения или четыре? Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Харьков: Константа, 2005. № 3. С. 169–181.
14. Мацієвський Ю. В. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014): монографія. Чернівці: Книги – XXI, 2016. 552 с.
15. Морарь М. В. Партійне лідерство як об'єкт наукового дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Серія. Філософія. Політологія*. 2011. Вип. 103. С. 35–38.
16. Нариси новітньої історії України, 1991–2021: зб. ст. / ред. М. Мінаков, Г. Касьянов та М. Роджанські. Київ: Laurus, 2021. 344 с.
17. Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнгест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії: пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ: Наш формат, 2017. 352 с.
18. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 352 с.
19. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.
20. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
21. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 384 с.
22. Рейтерович І. В., Парфенюк Т. В. Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 92–98.
23. Савков А. П. Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 219 с.
24. Ставнійчук М. І. Виборча система. Енциклопедія Сучасної України / Редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. Київ: Ін-т енцикл. дослід. НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-33916>
25. Центральна виборча комісія. URL: [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua).
26. Almond G. A., Verba S. The Civic Culture. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, An Analytic Study. Boston: Little, Brown & Company, 1965. 379 p.
27. Ansoff I. *Implanting Strategic Management (2nd Edition)* / Igor Ansoff, Linda Lindsey and Stephen Beach. New York, Prentice-Hall, 1991. 500 p.

28. Arrow K. J. *The Limits of Organization*. New York: Norton, 1974. 88 p.
29. Carothers T. The End of Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. № 1. P. 5–21.
30. Celis K., Mazur A. Hanna Pitkin's «Concept of Representation» Revisited. *Politics & Gender*. 2012. Vol. 8. Is. 4. P. 508–512.
31. *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950–1990* / A. Przeworski, M. Alvarez, J. A. Cheibub, F. Limongi. N.Y.: Cambridge univ. press, 2000. 336 p.
32. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.
33. Diamond, L. Can the Whole World Become Democratic? *Democracy, Development, and International Policies*. UC Irvine: Center for the Study of Democracy. 2003. URL: <https://escholarship.org/uc/item/7bv4b2w1>
34. Edelman M. *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964. 164 p
35. Kohen J. *Deliberation and Democracy Legitimacy*. *Debates in Contemporary Political Philosophy: An Antology*, Routledge, 2002. P. 342–359.
36. Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy*. 1991. Vol. 2. № 3. P. 42–48.
37. Manin B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.
38. Pitkin H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 p.
39. Przeworski A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991. 228 p.
40. Rosanvallon P. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 350 p.
41. Rustow D. Transitions to democracy: Towards a dynamic model. *Comparative politics*. N.Y., 1970. N 2. P. 337–363.
42. Schumpeter J. *Capitalism, socialism and democracy*. N.Y.: Harper and Row, 1975. 431 p.
43. Valentyna Goshovska, Lydiia Danylenko, Iryna Dudko, Liliia Makarenko, Nadiia Maksimentseva. Formation of political leaders in countries of democratic transit: experience for Ukraine. *Laplage em Revista*. 2021. 1-2. January–April. P. 322–446.

## ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ

*Мета розділу:* розкрити сутність діяльності Верховної Ради України та її місце в системі державних органів влади і місцевого самоврядування, базові засади здійснення парламентських функцій щодо реалізації парламентських процедур, захисту прав і свобод людини та громадянина, а також законотворчого й законодавчого процесу; здатність до участі в законотворчому процесі; навички оформлення законопроектів і супровідних документів до них.

*Результати навчання:*

- концептуальні знання про парламентську діяльність;
- критичне осмислення основних положень парламентського права, взаємодії суб'єктів політичної системи та виявлення її деструктивних проявів;
- розуміння механізму ініціації та впровадження парламентських процедур суб'єктами законодавчого процесу;
- уміння аналізувати ступінь ефективності законодавчого процесу при проходженні парламентських процедур;
- здатність критично оцінювати політичні процеси та сприяти забезпеченню соціально відповідальної політичної діяльності;
- навички захисту прав і свобод людини та громадянина за допомогою національних і міжнародних інструментів.

*Ключові слова:* парламентське право, суб'єкти політичного процесу, парламентські процедури, законотворчий процес, національні і міжнародні інструменти захисту прав і свобод людини та громадянина.

### 5.1. Законотворчий та законодавчий процеси



Одним із головних видів парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес).



Законодавча процедура (*законодавчий процес*) – це передбачений Конституцією і законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень.



*Законотворчий процес.* У Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX передбачено здійснення правотворчої діяльності і, зокрема, частиною її є законотворчий процес. Виходячи з того, що закони також є нормативно-правовими актами, за аналогією з поняттям «правотворча діяльність» можна надати визначення поняття «законотворча діяльність».



Законотворча діяльність – це діяльність, що здійснюється відповідним визначеним суб'єктом щодо таких видів діяльності: 1) планування, розроблення та прийняття (видання) законів; розроблення проєктів законодавчих актів; прийняття (видання) законодавчих актів; ведення обліку законодавчих актів; здійснення правового моніторингу.

Учасники правотворчої діяльності визначаються ст. 4 вищевказаного Закону. Відповідно суб'єктами законодавчої діяльності можна визначити таке коло суб'єктів: суб'єкти законодавчої діяльності; суб'єкти законодавчої ініціативи; суб'єкт забезпечення законодавчої діяльності; заінтересовані особи.

Суб'єктом *законодавчої діяльності* відповідно до норм Конституції України є Верховна Рада України і виключно до її повноважень належить прийняття законів України, якими регулюються визначені ст. 92 Конституції України сфери суспільного життя.

У свою чергу, поняття суб'єкта законотворчої діяльності не визначається, проте воно є відмінним від поняття *суб'єкта законодавчої ініціативи*, якими відповідно до ст. 93 Конституції України є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України.

Спроба розширити коло суб'єктів законодавчої ініціативи стосовно права народу на законодавчу ініціативу знайшла відображення у проєкті внесення змін до Конституції України, щодо якого відповідно до процедури КСУ у рішенні від 13 листопада 2019 р. № 5-в/2019 прийшов до висновку про невідповідність та потребу зазначати у проєкті чітку кількість громадян щодо надання їм такого права та визначити чіткі механізми його реалізації.

Положення ч. 1 ст. 93 Конституції України передбачено вичерпний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи на початковій стадії законодавчого процесу – ініціювання законопроєкту шляхом

внесення його на розгляд Верховної Ради України. Розроблення проєкту закону є окремим видом діяльності, що передує стадії подання (внесення) законопроєкту, і, таким чином, не стосується безпосередньо суб'єктів, визначених у ч. 1 ст. 93 Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009).

Право законодавчої ініціативи реалізується шляхом внесення до Верховної Ради таких документів: 1) проєктів законів, постанов; 2) проєктів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроєктів; 4) поправок до законопроєктів.

*Законотворча діяльність.* Регламентом ВРУ визначено, що парламент затверджує план законопроєктної роботи відповідно до ст. 19-1. Верховна Рада України щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законопроєктної роботи ВРУ, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів. Комітети до 31 грудня року, що передує поточному, подають пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроєктних робіт Кабінету Міністрів України.

План законопроєктної роботи Верховної Ради України має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроєкту, орієнтовні назву законопроєкту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроєкту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроєктів.

До законопроєкту висуваються певні вимоги, визначені гл. 18 розд. IV Регламенту ВРУ. Так, законопроєкт, проєкт іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, Регламенту ВРУ та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Він подається за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом. Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроєкту, проєкту іншого акта на пленарному засіданні Верховної Ради України та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання.

Законопроєкт реєструється в Апараті Верховної Ради України в день його внесення, а у разі внесення у неробочий час – не

пізніше наступного робочого дня. Далі законопроект не пізніш як у п'ятиденний строк направляється в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і його попереднього розгляду.

Головний комітет попередньо розглядає законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України. До висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку.

Законопроект може бути повернутий суб'єкту законодавчої ініціативи у визначених Регламентом випадках, а також може бути знятий із розгляду чи включений до порядку денного для подальшого розгляду. Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть справу законопроекту в електронній та паперовій формах.

Порядок прийняття законів в Україні регулюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України. *Законодавчий процес складається із самостійних стадій* – логічно завершених етапів щодо прийняття законопроекту.

*Стадії законодавчого процесу:*

*законодавча ініціатива* – звернення суб'єктів, визначених Конституцією України, до Верховної Ради України стосовно прийняття нового закону або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом подання на розгляд Верховної Ради України законодавчої пропозиції чи проекту закону. Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи мають Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України;

*підготовка проекту закону до розгляду його Верховною Радою України. Основними етапами підготовки є* прийняття рішення щодо підготовки проекту, організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, розробка концепції законопроекту, підготовка тексту проекту закону та додатків до нього, наукова експертиза проекту закону, подання закону на розгляд Верховної Ради України

суб'єктом права законодавчої ініціативи. Особливе значення має *наукова експертиза законопроекту* – діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що включає дослідження й оцінку наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо). Підготовлені проекти законів можуть бути оприлюднені для обговорення державними органами, науковими установами, громадськістю. Обов'язковим є оприлюднення проектів конституційних законів та законопроектів, що виносяться на всеукраїнський референдум. Далі законопроекти за участю суб'єкта права законодавчої ініціативи та розробників проекту проходять попередній розгляд у відповідних комітетах Верховної Ради України;

*розгляд і обговорення проекту закону Верховною Радою України.* Законопроекти розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України, як правило, в першому, другому, третьому читаннях.

З питань законодавчої процедури прийняття рішення про *одноразове відхилення (ad hoc)* від процедур, передбачених Регламентом ВРУ, допускається лише щодо перенесення розгляду законопроектів, продовження чи скорочення строків внесення альтернативних законопроектів, пропозицій та поправок до законопроектів, скорочення строків надання законопроектів народним депутатам та строків розгляду законопроектів у комітетах.

*При першому читанні* законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення.

За наслідками обговорення в першому читанні Верховна Рада України може прийняти рішення про:

- відхилення законопроекту;
- передачу законопроекту на доопрацювання зі встановленням строку доопрацювання і повторне подання його на перше читання;

– опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання;

– прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

*Основним у розгляді законопроекту є його друге читання.* Під час другого читання Верховна Рада України проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування. За потреби можуть обговорюватися і ставитися на голосування частини статті, її підпункти або речення.

За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада України може прийняти рішення про:

– відхилення законопроекту;

– повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;

– опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на попередніх читаннях, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;

– повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання;

– прийняття законопроекту в другому читанні, підготовку його і подання на третє читання.

Третє читання законопроектів проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами. Під час третього читання розглядаються і приймаються рішення щодо тих статей і поправок, розгляд яких за рішенням ВРУ виносився на третє читання.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада України може прийняти рішення про:

– відхилення законопроекту;

– повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання;

– відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень;

– схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (за умови, що законопроект стосується питання про зміну території України);

– прийняття закону в цілому.

*Прийняття закону Верховною Радою України.* Закони приймаються в цілому, а частина з них і постатейно – за результатами другого і третього читань на відкритому пленарному засіданні шляхом голосування простою або кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України залежно від характеру закону.

*Уведення закону в дію.* Одночасно з прийняттям закону Верховна Рада України вирішує питання щодо умов введення його в дію, тобто визначення строку, порядку, умов набрання чинності законом. Уведення в дію закону визначається в прикінцевих чи перехідних положеннях закону. Конституційний закон та кодекс вводяться в дію окремими законами.

Текст закону, прийнятий Верховною Радою України, не пізніше як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який у встановленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Якщо текст закону завізований із зауваженнями, вони разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання, крім випадків, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Таке право Президента називається *правом відкладального вето*.

У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його

підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Підписані Президентом закони та інші акти, прийняті Верховною Радою, публікуються в офіційних друкованих виданнях, якими є «Вісник Верховної Ради України», газети «Голос України», «Офіційний вісник України» та «Урядовий кур'єр».

Особливою формою законодавчої діяльності є прийняття законів всеукраїнським референдумом. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2012 р. на всеукраїнському референдумі серед іншого може бути прийнятий закон про внесення змін до розд. I, III, XIII Конституції України.

Закони, прийняті референдумом, не потребують затвердження державними органами, вони змінюються лише іншим всеукраїнським референдумом. Конституційні закони, затвержені або прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу, ніж звичайні закони. Датою прийняття таких законів вважається день проведення референдуму. Вони набирають чинності в порядку, визначеному самим законом, але не пізніше 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення.

## 5.2. Парламентські процедури

*Парламентські процедури: поняття, види, етапи*

Знання порядку організації діяльності парламенту дає можливість визначити, як органи народного представництва виконують своє соціальне призначення в суспільстві та наскільки їх діяльність відповідає правовим і соціальним потребам населення.

Виконати своє призначення та виправдати покладені на нього народом надії парламент може тільки в тому разі, якщо організація і діяльність цього законодавчого органу буде визначатися демократичними і раціональними правилами – правилами парламентської процедури. Саме правила парламентської процедури сприяють ви-

робленню парламентом демократичних підходів до проблем суспільного розвитку та способів їх вирішення.

*На формування парламентської процедури впливають такі фактори:*

- становище парламенту в системі органів державної влади (форма і система правління);
- компетенція парламенту; структура вищого законодавчого органу;
- утворення в парламенті партійних груп (фракцій);
- порядок розміщення депутатів у залі засідання парламенту;
- чисельність представницького органу.

Названі чинники в сукупності дають змогу зрозуміти сутність парламентської процедури.



*Парламентські процедури – це встановлені нормами права порядок розгляду і прийняття рішень у парламенті. Визначені чинним законодавством процедури розгляду і прийняття актів Верховною Радою України можна поділити на два види: загальні і спеціальні.*

До загальних парламентських процедур відносять процедури здійснення Верховною Радою України функцій, в яких виявляється її соціальне призначення як законодавчого органу держави, а саме процедури законотворення, формування органів судової і виконавчої влади та здійснення парламентського контролю за діяльністю останніх.

Спеціальні парламентські процедури виявляються у спеціальному ускладненому чи спеціальному спрощеному відносно загальних парламентських процедур порядку розгляду Верховною Радою України окремих питань, віднесених до її повноважень. Такі процедури розгляду питань і прийняття рішень застосовуються Верховною Радою тоді, коли ці питання безпосередньо не обумовлені здійсненням нею законодавчої діяльності, участю у формуванні органів державної влади або здійсненням функцій парламентського контролю.

Порядок розгляду питань за спеціальними процедурами визначений Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами.



Спеціальний спрощений порядок розгляду питань і прийняття рішень застосовується у Верховній Раді України з приводу питань, які по суті мають інформаційний, організаційний або представницький формалізований характер, або питань, які потребують якнайшвидшого вирішення.

Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» до спеціальних парламентських процедур відносять:

- у законодавчій сфері – розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України (ст. 141–151);
- щодо бюджетної функції парламенту – затвердження Державного бюджету України (ст. 152–162);
- взаємодії з Президентом України – проведення урочистого засідання з приводу складення присяги українському народові новообраним Президентом України (ст. 163–166);
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України (ст. 167–169);
- дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 170–188);
- затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (ст. 189–191);
- у міжнародній сфері:
  - надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (ст. 192–203);
  - формування державних органів;
  - призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України (ст. 205–216);

- обрання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (ст. 208), членів Вищої ради правосуддя (ст. 208–1), голови та членів Рахункової палати (ст. 208–2); членів Конституційного Суду (ст. 208–4), члену Ради експертів відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» (ст. 208–5); членів Центральної виборчої комісії (ст. 209), членів Ради Національного банку України, членів Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення (ст. 210);
  - складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, судьями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії (ст. 217);
  - дострокове припинення повноважень народного депутата України (ст. 222–223);
  - щодо діяльності народних депутатів України:
    - розгляд питань, пов'язаних із депутатськими запитами (ст. 224–226);
    - здійснення окремих напрямів парламентського контролю та парламентських слухань:
      - розгляд питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України (ст. 227–232);
      - проведення у Верховній Раді України парламентських слухань (ст. 233–236);
      - щодо діяльності парламенту:
        - розгляд питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 237–240).
- Відповідно до законодавства України безпосередня робота парламенту здійснюється шляхом організаційних форм.
- Розглянемо більш детально окремі парламентські процедури. Зауважимо, що законодавчий процес буде розглянуто в окремому підрозділі. Отже, приділимо увагу діяльності щодо взаємодії з урядом та Президентом України, проведенню парламентських слухань.



Відповідно до принципу поділу влад як одному із засадничих у формуванні правової держави вся влада у державі має бути організована на підставі їх балансу і мати систему стримань і противаг з метою недопущення узурпації влади однією з гілок. Отже, виходимо з того, що існує три гілки влади: законодавча, виконавча та судова, і кожна з них має механізм впливу та контролю одна за одною.

Так законодавча влада, яку являє собою парламент держави, має механізми впливу та контролю за іншими гілками влади, у тому числі, виконавчою гілкою такі.

Без належної реалізації контрольної функції законодавчий орган ризикує перетворитися на редакторських цех, який видає високоякісні тексти, але не турбується про те, як цей текст буде застосований на практиці (пояснювальна записка до Закону України «Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» від 3 грудня 2020 р.).

Отже до функцій контролю відносимо ось що:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;
- здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання щодо взаємодії з виконавчою владою.



Інститут інвестири – засіб здійснення контролю за діяльністю уряду шляхом підтримання або вираження недовіри програмі виконавчої гілки влади.

У країнах зі змішаною парламентською або республіканською формами правління призначення в уряд регламентуються і служать основою для парламентського процесу формування уряду. Вотум довіри – це вияв довіри парламенту або його нижньої палати новоформованому уряду. У деяких країнах вотум довіри вимагається лише для кандидатів на посаду прем'єр-міністра, офіційно запропонованих главою держави, на практиці рішення про призначення прем'єр-міністра приймається більшістю голосів парламенту. Рішення про вотум довіри приймаються більшістю голосів усіх членів

парламенту (палати представників). Зазвичай надання інвестири передбачає одночасне парламентське схвалення програми уряду.

Позитивні результати голосування в парламенті або нижній палаті щодо вираження довіри уряду і саме таке голосування визначаються як вотум довіри.

*Програма діяльності уряду* – визначений план розвитку виконавчої гілки влади та її дій щодо реалізації своїх функцій у державі, виконання наданих повноважень та досягнення мети розвитку держави та її громадян.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради України у місячний строк після формування Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України разом з Програмою діяльності подає проект постанови Верховної Ради України про її схвалення.

Не пізніше наступного дня після надходження Програми діяльності Кабінету Міністрів України до Верховної Ради України зазначена Програма направляється Головою Верховної Ради України для обговорення в комітеті та депутатські фракції (депутатські групи).

Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради України. Це питання включається до порядку денного відповідної сесії Верховної Ради України без голосування.

Конституції України встановлено своєрідний стимул для Кабінету Міністрів України, адже за змістом ч. 2 ст. 87 Конституції України визначено певний запобіжник проти свавілля та політичних репресій, вона надає гарантії діяльності уряду та можливість реалізувати свою програму. Отже, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України, зокрема *протягом року після схвалення Програми* його діяльності.

Схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України *не можна вважати наданням інвестири*, і воно має практичне значення передусім у зв'язку з тим, що протягом року забезпечує уряд від постановки питання про політичну відповідальність.

Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України, відповідає на запитання народних депутатів.

За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України може:

- схвалити Програму діяльності Кабінету Міністрів України;
- надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.

Верховна Рада України один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року.

Кабінет Міністрів України відповідальний також за реалізацію великої кількості загальнодержавних програм, а тому подає до Верховної Ради України, серед іншого, Доповідь про стан інформатизації в Україні, завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки; Доповідь про становище молоді в Україні; Звіт про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції його змін у ході впроваджених соціально-економічних перетворень; Інформацію про виконання програми розвитку туризму в Україні; Інформацію про виконання інноваційних проєктів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України, і про повернення до бюджету наданих раніше кредитів.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» від 3 грудня 2020 р. передбачено розширення кола повноважень комітетів щодо контролю за ходом виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Під час підготовки до розгляду Верховною Радою України звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України (далі – звіт Кабінету Міністрів України) комітети розглядають на своїх засіданнях звіт Кабінету Міністрів України.

За результатами розгляду звіту Кабінету Міністрів України комітет приймає рекомендації. Такі рекомендації надсилаються комітету, визначеному головним із попереднього розгляду звіту Кабінету Міністрів України.

Під час розгляду звіту Кабінету Міністрів України, підготовки рекомендацій Кабінету Міністрів України комітети використо-

вують інформацію, отриману ними під час реалізації контрольної функції, у тому числі при здійсненні аналізу практики застосування законодавчих актів, від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадських об'єднань і громадян.

*Звіт уряду. Питання довіри Кабінету Міністрів України*

Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України подає на розгляд Верховної Ради України доповіді про хід і результати виконання затверджених нею загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. За рішенням Верховної Ради України, прийнятим за пропозицією Голови Верховної Ради України або комітету, до предмета відання якого належить відповідне питання, доповідь про хід і результати виконання таких програм може бути заслухана на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Верховна Рада України за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, зазначених у частині першій ст. 228 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю».

Щорічний звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України не пізніше як за 15 днів, а позачерговий звіт – не пізніше як за три дні до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України передається комітетам, а також надається народним депутатам.

У разі, якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України.

*Розгляд звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб (крім Кабінету Міністрів України)*

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського конт-

ролю» від 3 грудня 2020 р. № 1052-ІХ було додано окремий розділ до Регламенту Верховної Ради України з однойменною назвою.

Верховна Рада за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Директора Державного бюро розслідувань з питань, зазначених у пункті 1 частини першої ст. 232 зазначеного вище закону.

Звіти Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України у п'ятиденний строк з дня надходження відповідного звіту надсилаються Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України до Рахункової палати для підготовки попереднього аналізу відповідного звіту в частині, що впливає на виконання Державного бюджету України.

Звіти та доповіді державних органів і посадових осіб, зазначених у частині першій цієї статті, надаються народним депутатам та одночасно направляються до комітетів відповідно до предметів їх відання, які у 21-денний строк з дня отримання звітів та доповідей здійснюють попередню підготовку питань про розгляд звітів, доповідей на пленарному засіданні Верховної Ради.

Звіти Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України надаються народним депутатам та направляються до комітетів разом із попереднім аналізом Рахункової палати.

За результатами обговорення звіту, доповіді Верховна Рада України може прийняти відповідну *постанову про взяття звіту*, доповіді до відома, про оцінку діяльності державного органу, посадової особи, звіт чи доповідь якої було розглянуто, а також у порядку, передбаченому Регламентом ВРУ, прийняти інші рішення, прийняття яких рекомендується у звіті, доповіді.

За підсумками обговорення звіту Директора Державного бюро розслідувань Верховна Рада *може прийняти постанову про взяття звіту до відома та визнання роботи Директора Державного бюро розслідувань задовільною чи незадовільною*.

У разі визнання роботи Директора Державного бюро розслідувань незадовільною таке рішення Верховної Ради *є підставою для звільнення зазначеної особи із займаної посади*.

Політична відповідальність уряду перед парламентом, іноді трактована як парламентська відповідальність уряду, може бути колективною або індивідуальною.

*Індивідуальну політичну відповідальність* членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України визначена п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України, згідно з яким Верховна Рада України уповноважена звільняти з посад членів Кабінету Міністрів України, включаючи Прем'єр-міністра України. При цьому не передбачено прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри окремому міністру або Прем'єр-міністру України чи іншого подібного механізму відповідальності.

Проте така форма відповідальності визначена лише на рівні Конституції України. У законодавчих актах така форма контролю не визначається, а отже, сам механізм не є визначеним.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (в редакції 2010 р.) встановлено порядок звільнення з посад Міністра закордонних справ України і Міністра оборони України, принципово відмінний від передбаченого в чинному конституційному тексті. За цим Законом Верховна Рада України здійснює відповідні звільнення або за поданням Прем'єр-міністра України, що вноситься до Верховної Ради України за згодою Президента України, або за поданням Президента України.

Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри, що регламентується ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України № 279-VI».

#### *Запитання до уряду як форма парламентського контролю*

Як і сам парламентський контроль, його форми розвивалися історично. До них традиційно належать питання народних депутатів, адресовані уряду в цілому, голові уряду чи окремим міністрам. Питання вважаються формою парламентського контролю, оскільки вони публікуються та відповідають виключно на пленарних засіданнях парламенту чи його палат. Проте, за загальним правилом, питання депутатів на цих засіданнях не розглядатимуться.

Справжня мета депутатських запитань полягає в тому, щоб підготувати основу для змістовної критики як у парламенті, так і поза ним, урядової політики чи певних заходів. Тому ці запитання є радше засобом збору інформації від парламентарів та політичного тиску на владу з боку парламентської опозиції.

Парламентські питання – механізм, за допомогою якого депутати можуть вимагати інформацію від голів виконавчої влади та при-



тягувати їх до відповідальності за свої політичні дії – є традиційною формою контролю в країнах, де є парламенти.

Хоча цю практику вперше було розроблено в Палаті громад Великої Британії, зараз вона використовується в усьому світі.

Найвідомішим є формат парламентських запитань і відповідей, коли представники опозиції ставлять запитання високопосадовцям уряду на політичні теми під час зустрічей, відомих як «час запитань».

Question Time спрямований на досягнення двох основних цілей. Одна ціль – контроль. Попросивши лідерів парламентів відповісти на запитання, звичайні парламентарі та громадськість можуть досліджувати політику уряду, а потім приймати відповідні рішення.

Ще одна мета – політична

Запитання дають можливість як правлячій, так і опозиційним партіям відстоювати свої позиції з того чи іншого питання, часто від імені зацікавленої громадськості

У деяких парламентах усі міністри мають бути присутніми під час часу запитань. Таке правило існує в Австралії, але в Англії для відправки послань потрібна лише присутність міністрів. Австралія також відрізняється від Британії тим, що міністрам ставлять запитання без попереднього повідомлення.

У результаті міністри повинні відповідати на запитання на місці, а отже, мати менше часу, щоб дати відповіді, які принесуть користь уряду.

День Уряду дає можливість народним депутатам своєчасно отримувати інформацію про спрямованість та ефективність державних програм, у тому числі про роботу державних органів та органів влади.

*День уряду*

Основною метою процедур Дня Уряду є надання депутатам парламенту та громадянам повної та детальної інформації про поточні проблеми в економіці, про соціальні програми, виконання бюджету, зовнішню політику, відповідність дій виконавчих органів напрямкам національного розвитку, прийнятим на законодавчому рівні, та конституційність програм та актів виконавчої гілки влади.

*Стимулювання роботи уряду, реалізація функції парламентського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади*

Щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради України, у п'ятницю з 10 до 11 години проводиться «година запитань до Уряду».

Під час проведення «години запитань до Уряду» у засіданні Верховної Ради України бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

Під час проведення «години запитань до Уряду» можуть порушуватися лише питання з визначеної теми. Пропозиції щодо визначення теми «години запитань до Уряду» щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради України, вносять Погоджувальній раді депутатські фракції (депутатські групи).

«Година запитань до Уряду» включає:

- запитання до членів Кабінету Міністрів України від депутатських фракцій (депутатських груп) та відповіді на них – до 30 хвилин;
- запитання народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України та відповіді на них – до 30 хвилин.

«Година запитань до Уряду» розпочинається з запитань в усній чи електронній формі до членів Кабінету Міністрів України від представників депутатських фракцій (депутатських груп).

Кожна депутатська фракція (депутатська група) має гарантоване право на подання одного запитання (в усній чи електронній формі) до членів Кабінету Міністрів України.

Члени Кабінету Міністрів України у межах відведеного часу відповідають на поставлені їм із дотриманням черговості, визначеної цим Регламентом при записі на звернення із запитанням, запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп). Відповідь на запитання повинна бути точною і лаконічною.

Після відповідей членів Кабінету Міністрів України на поставлені їм запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп) відводиться час для запитань народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України та відповідей на них.

У межах часу, відведеного для запитань до членів Кабінету Міністрів України, представникам депутатських фракцій (депутатських груп) надається рівна можливість поставити однакову кількість запитань в усній чи електронній формі.

*Вотум недовіри уряду*

Після презентації доповіді та наступної сесії запитань і відповідей слово надається представникам різних комітетів і депутатських фракцій (депутатських груп) для виступу тривалістю не більше трьох хвилин. Після обговорення можливе проведення голосування

щодо винесення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. Якщо за це проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою. Протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України, а також протягом року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України обмежується розглядом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України лише один раз.



Інтерпеляція є важливим методом парламентського контролю, що дає змогу контролювати як уряд загалом, так і його окремих членів. Письмовий запит, відомий як інтерпеляція, може бути поданий групою членів парламенту або, у деяких випадках, окремим депутатом. Цей запит надсилається голові уряду, іншому члену уряду або уряду в цілому з метою отримання роз'яснення на пленарному засіданні. Теми цих запитів можуть варіюватися від конкретних дій уряду до ширших питань, що стосуються державної політики. Важливо зазначити, що в двопалатному парламенті (за винятком Італії та Румунії) інтерпеляції подаються виключно до нижніх палат. Процес інтерпеляції зазвичай включає представлення звіту уряду або звіту окремого члена протягом визначеного періоду часу. Після цього відбувається парламентське чи палатне обговорення самого звіту та ширшої теми, яка в ньому розглядається. У результаті інтерпеляції існує ймовірність внесення на розгляд парламенту чи палати питання про недовіру уряду чи окремому його члену. Цей механізм ефективно поєднує парламентський нагляд за урядом із політичною підзвітністю уряду перед парламентом.

Проект Закону України «Про інтерпеляцію» № 3499-ІХ від 18 травня 2020 р. знято з розгляду 1 вересня 2020 р.

*Парламентські процедури взаємодії з Президентом України  
Інавгурація Президента*



Інавгурація – це урочиста церемонія вступу на посаду Президента України.

Не пізніше як через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів відбувається в стінах парламенту на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Новообраний Президент набуває повноважень з моменту складення присяги.

Після складення присяги Президент підписує її текст і передає голові Конституційного Суду.

*Запровадження воєнного стану*

Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 запроваджено воєнний стан, проте така дія потребує затвердження парламентом.

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини та громадянина, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі (ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII).

**Права, що обмежуються:** недоторканність житла, таємниця листування, втручання в особисте життя, свобода пересування та свобода думки і слова, право громадян брати участь в управлінні державою, право на мирні збори, право володіти, користуватися власністю, підприємницька діяльність, право на працю, право на страйк, право на освіту (Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про затвердження воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ).

*Заслуховування послань Президента*

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України парламент заслуховує послання Президента України.

Положеннями п. 2 ст. 106 Конституції України Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Отже, послання можуть бути щорічними та позачерговими. Змістом їх є інформування про внутрішнє і зовнішнє становище.

Інформація про дату і час проголошення Президентом України послання до Верховної Ради України доводиться Апаратом Верховної Ради до відома народних депутатів України не пізніше як за **п'ять днів** до проголошення послання. При цьому під час проголошення послання запитання Президенту України не ставляться.

Указ Президента «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 9 квітня 1997 р. № 314/97 визначає, що послання є *офіційними документами глави держави*, де визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, удосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.

Одночасно з посланням Президента України до Верховної Ради України *вноситься Кабінетом Міністрів України щорічна доповідь* про економічний і соціальний розвиток України. До підготовки щорічних послань залучаються Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, окремі міністерства тощо.

За суб'єктом: послання до народу; послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та за терміном: щорічне послання; позачергове послання.

Президент України має право звертається *кожного разу, коли вважатиме за потрібне*.

Президент України має **обов'язок звертатися до Верховної Ради України** зі щорічними посланнями про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Позачергові послання до парламенту, звернення до народу також є виключно конституційним правом Президента.

Щорічне послання Президента України Верховній Раді України про внутрішнє і зовнішнє становище України за звичайних обставин *проголошується до 31 березня поточного року*.

Заходи ВРУ щодо непроголошення щорічного послання Президентом

У разі невиконання обов'язку Президентом про здійснення щорічного звітування, ВРУ може вживати заходів. Такий прецедент стався у 2007 р. за часів Президента В. Ющенка. Постанова ВРУ «Про щорічне Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України» від 11 травня 2007 р. визначала, що у зв'язку з тим, що Президент України не звертався до Верховної Ради України із щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 р., враховуючи п. 8 ст. 85 та п. 2 ст. 106 Конституції України Верховна Рада України *постановила*: 1. Звернути увагу Президента України В. Ющенка на невиконання повноважень, що покладаються на Президента України Конституцією України, зокре-

ма п. 2 ст. 106 Конституції України. 2. Доручити Голові Верховної Ради України невідкладно звернутися до Президента України з пропозицією терміново подати до Верховної Ради України щорічне Послання про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році, а також передбачити його заслуховування Верховною Радою України в першочерговому порядку.

#### *Процедура імпичменту*

Усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (далі – імпичмент) є способом притягнення Президента України до **конституційної відповідальності**.

Статтею 102 Конституції України проголошується, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа.

Стаття 108 Конституції України закріплює вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента України. Однією з таких підстав є усунення його з поста в порядку імпичменту.



Імпичмент – це спеціальна процедура, яку застосовують до вищих державних посадовців з метою позбавлення їх влади.

Імпичмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста (ст. 1 Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент»)).

Імпичмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста (рішення КСУ від 2003 р. № 19-рп).

Використання парламентської судової процедури, широко відомої як імпичмент, виникло в Англії наприкінці XIV ст. Згодом

цей інститут відіграв ключову роль у формуванні конституцій багатьох країн. Спочатку інтегрована в конституцію США, тепер вона закріплена в конституціях різних країн, хоча і з певними змінами. Положення про імпичмент можна знайти в конституціях численних демократичних країн, які служать запобіжником від концентрації влади в руках однієї особи. Важливо зазначити, що в Сполучених Штатах Америки цю процедуру можна використовувати не лише щодо президента, а й до держслужбовця федерального рівня, а в Данії – до міністра.

*Право недоторканості Президента.* Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003.

Право недоторканості Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. Коригування змісту цього права неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України. За своєю правовою природою це є **позасудовим конституційним процесом**, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста. Здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.

Рішення про імпичмент приймається парламентом і має один наслідок – усунення з посади. Після такого рішення парламенту вступає в дію *звичайна процедура кримінального переслідування*; остаточний вирок виноситься судом в загальному порядку. Винятком є кілька країн, наприклад Австрія, де конституційний суд може винести рішення не тільки про усунення президента (чи інших посадових осіб) з посади, а й про його кримінальну відповідальність. Для зміщення президента з займаної посади подекуди використовується також всенародне голосування (референдум). Якщо ж відповідна пропозиція парламенту відхиляється на референдумі, то це розглядається як вираз недовіри парламенту з боку виборців і має наслідком його розпуск. Відповідний механізм відповідальності президента передбачений конституціями Австрії (п. 6 ст. 60) та Ісландії (ст. 11).

Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри Президенту України, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень.

### *Нормативно-правове регулювання процедури імпичменту*

Процедура імпичменту є одним з елементів системи стимулювань і противаг, а тому виконує низку важливих функцій, передусім як механізм контролю суспільства за інституціями публічної влади. Зазначене положення повинно спонукати президента не вчиняти дій, що можуть посягати на основи національної безпеки.

Конституція України у ст. ст. 85 та 111 визначає правові засади усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» від 10 вересня 2019 р. № 39-IX закріплює порядок проведення процедури імпичменту.

Регламент Верховної Ради України визначає порядок *дострокового припинення повноважень* Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Порядок формування та діяльності тимчасової слідчої комісії щодо розслідування фактів, які призвели до початку процедури імпичменту, встановлюється Законом України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 2009 р. визнано не конституційним та прийнято новий Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 19 грудня 2019 р. № 400-IX.

Парламентський контроль у формі діяльності спеціальних комісій Верховної Ради України

Визначено такі види комісій, як тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії відповідно до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 19 грудня 2019 р. № 400-IX.

*Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.* Парламент у процесі виконання покладених на нього державою повноважень має право проводити власні розслідування та перевіряти фактичні обставини, які мали місце та спричинили резонанс у держав.



Створення та діяльність слідчих комісій парламенту є формою парламентського контролю щодо створення слідчих комісій та проведення розслідування з питань, які становлять суспільний інтерес.



До складу таких комісії входять народні депутати України. Комісії підзвітні виключно парламенту України.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо членства народного депутата України у тимчасових слідчих комісіях Верховної Ради України» від 9 серпня 2023 р. № 3307-ІХ встановлено, що народний депутат за погодженням із відповідною депутатською фракцією (групою) може бути обраний членом одного комітету Верховної Ради України і бути одночасно членом не більше двох тимчасових слідчих комісій та однієї тимчасової спеціальної комісії.

Питання про заслуховування звіту, висновків і пропозицій слідчої комісії, спеціальної комісії відповідно до порядку, встановленого Законом, і в термін, визначений у постанові Верховної Ради України про утворення відповідної комісії, позачергово без голосування включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України наступного дня пленарних засідань після дня подання звіту, висновків і пропозицій та розглядається першим на пленарному засіданні. Строк повноважень слідчої комісії і спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня утворення такої комісії.

Члени слідчої комісії, а також утворені нею робочі групи здійснюють перевірку фактів і обставин як безпосередньо у місцях їх виникнення, так і шляхом витребування відповідних документів та матеріалів, отримання показань, пояснень.

Розгляд звіту слідчої комісії проводиться, як правило, на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради України. У разі наявності у письмовому звіті чи доданих до нього матеріалах інформації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої охоронюваної законом інформації, Верховна Рада України може прийняти рішення про розгляд такого звіту слідчої комісії на закритому пленарному засіданні Верховної Ради України.

За результатами розгляду звіту слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення: а) взяти до відома висновки і пропозиції слідчої комісії; б) припинити повноваження слідчої комісії; в) продовжити роботу слідчої комісії на визначений Верховною Радою України термін з урахуванням вимог ч. 7 ст. 3 зазначеного Закону.

При розгляді висновків і пропозицій слідчої комісії Верховна Рада України в разі необхідності вирішує питання щодо: 1) направлення матеріалів слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування; 2) направлення виснов-

ків слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України; 3) направлення висновків слідчої комісії для реагування згідно із законом відповідному органу державної влади, іншому державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі; 4) опублікування висновків слідчої комісії у газеті «Голос України» з додержанням вимог закону щодо захисту інформації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої інформації, що охороняється законом.

Висновки і пропозиції слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження. Орган державної влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, визначені у постанові Верховної Ради України, інформують Верховну Раду України про результати розгляду висновків слідчої комісії у термін, визначений постановою Верховної Ради України.

*Спеціальна комісія* створюється для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктом про внесення змін до Конституції України.

Спеціальна комісія створюється з числа народних депутатів України, які дали на це згоду. Кількісний склад спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп).

#### *Парламентські слухання*

Парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах).

Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проєкту постанови Верховної Ради України, в якому має визначитися тема парламентських слухань та дата їх про-

ведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання.

Питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування.

Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою Україною не пізніше як за 30 днів до їх проведення. У постанові Верховної Ради України про проведення парламентських слухань також зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради України необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях, порядок їх висвітлення у засобах масової інформації.

Для участі в парламентських слуханнях у ВРУ запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.

Після заслуховування доповіді та співдоповіді, відповідей на запитання проводиться загальне обговорення, на яке відводиться до двох годин. Виступаючим в обговоренні для виступу надається до п'яти хвилин. За потреби головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення.

Після завершення обговорення питання головуючий підбиває підсумки парламентських слухань.

Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а за потреби і телетрансляцією.

Після проведення парламентських слухань комітет, який здійснював підготовку до проведення парламентських слухань, готує рекомендації за результатами проведення парламентських слухань.

Постанова, якою схвалюються рекомендації за результатами проведення парламентських слухань, повинна містити строки надання інформації про стан реалізації рекомендацій, а також, у разі необхідності, план проведення обговорень (круглих столів, громадських обговорень, слухань у комітетах тощо) щодо стану їх реалізації, список законопроектів, необхідних для реалізації рекомендацій,

орієнтовний строк їх розробки і внесення та перелік комітетів, яким Верховна Рада України доручає розробити відповідні законопроекти, перелік інших заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій та контроль за їх виконанням.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради України, якою схвалює відповідні рекомендації.

### 5.3. Парламентське право

Поняття «парламентське право» останнім часом все частіше з'являється на сторінках правничої літератури. Це пояснюється такими обставинами: по-перше, підвищенням ролі парламентів в політичному житті сучасної держави; по-друге, різко зростаючою кількістю правових актів і норм, що регламентують суспільні відносини, пов'язані з парламентаризмом; по-третє, розвитком парламентських вимірів міжнародного співробітництва, збільшенням кількості та зростанням авторитету міжнародних міжпарламентських організацій; по-четверте, посиленням уваги громадян та засобів масової інформації до парламентських інститутів, по-п'яте, певними недоліками у сфері народного представництва і законотворчості, нагальною потребою її вдосконалення.

*Становлення парламентського права* – це процес розвитку окремих норм і інститутів, покликаних урегулювати питання формування, ролі і впливу діяльності парламенту, його структури і функцій, здійснення повноважень та вирішення завдань сьогодення щодо взаємодії з громадянським суспільством та іншими органами державної влади.

Початок становлення парламентського права припадає на часи антифеодальних революцій, консолідації нації-держави, прийняття перших конституцій, формування на цій основі загальнонародних представницьких і постійно діючих законодавчих зібрань, парламентів.

Першу спробу систематизації нормативних і регламентних актів, на основі яких скликаються і працюють парламенти, здійснили британські дослідники Дж. Бентам («Тактика законодавчих зібрань», 1791 р.) та Е. Мей («Трактат про закон, привілеї, процедури та звичаї», перше видання – 1844 р.), які узагальнили на той час уже вагому спадщину організації роботи англійського парламенту і ак-

цент зробили на процедурних питаннях. Їх справу продовжив американець Г. М. Роберт («Правила парламентської процедури»; перше видання, 1876 р.).

На сьогодні вагомий вплив на стан розвитку сутності та структури парламентського права зробили М. Буроменський, О. Васильченко, О. Городецький, О. Грицан, Ю. Древаль, Н. Омельченко, В. Телипко, М. Теплюк, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш та інші фахівці правничої науки. На основі напрацювань названих учених можна виділити таке тлумачення парламентського права.

*Парламентське право* – це підгалузь конституційного права, яка являє собою особливу систему норм і правил, що регулюють внутрішній устрій і функціональну та процесуально-організаційну діяльність парламенту, його взаємодію з іншими органами державної влади, з виборцями, з інститутами громадянського суспільства та міжнародно-правовими організаціями.

Розрізняють три блоки джерел парламентського права: за юридичною силою – конституційні, законодавчі та підзаконні; за формою – нормативно-правові акти, парламентські звичаї, міжнародні договори; за змістом – матеріальні та процесуальні, а також можна виділити юридичні, процедурні та доктринальні види джерел.

До першого, *юридичного, блоку джерел* належать: Конституція України, міжнародні угоди, ратифіковані Україною, Регламент Верховної Ради України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, рішення Європейського суду з прав людини.

Своє особливе місце серед нормативних джерел парламентського права займають, звичайно, парламентські регламенти.

У другому, *процедурному, блоці джерел*: парламентські традиції, звичаї, прецеденти.



*Парламентські звичаї* – це правила установчого характеру, що склалися за багато років світової та власне української парламентської практики.

Сюди відносять, наприклад, способи звичайного, неелектронного голосування: вставанням, підняттям рук, виходом у різні две-

рі, навіть акламацію – перекрикування однією групою іншої тощо. Будучи інкорпорованими в регламенти, вони знаходять форму парламентських прецедентів, тобто актів, обов'язкових до виконання. Громадяни мають право відвідати засідання парламенту.

Що стосується *доктринального блоку*, то в західній юриспруденції до його складу включаються, прямо або побічно, тлумачення змісту правових норм і категорій, визнаними авторитетними вченими. До таких можна віднести проекти поправок до Конституції України та законів України, які розробляються різними науковими центрами, проте в Україні останніми роками така практика, на жаль, майже не використовується, а також доктринальні теорії відомих учених-конституціоналістів.

Чинне законодавство визначає ієрархію законодавства України у ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3364-ІХ, де складовими законодавства визначають передусім Конституцію України, далі за юридичною силою закони України та підзаконні нормативно-правові акти, які, у свою чергу, поділяються на акти Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та акти інших державних органів та їх посадових осіб.

Розглянемо більш детально Регламент Верховної Ради України та його значення для роботи парламенту.

Робота сучасних парламентів світу організовується відповідно до певного процедурного порядку, що приймається членами парламенту для регламентації діяльності. Цей порядок визначає процедуру прийняття рішень як для окремих членів парламенту, так і для всього законодавчого зібрання. Інакше кажучи, регламент сприяє ефективності законодавчого процесу на благо народу і окремих суспільних груп.

*Регламент є основним процедурним документом сучасних парламентів.* Це не просто нормативно-правовий акт, що впорядковує повсякденну роботу парламенту і встановлює низку правил роботи, якими не можна нехтувати, він є важливим компонентом визначення представницького характеру парламенту. Питання юридичної сили регламентів та форми їх закріплення в законодавчій практиці різних країн, місце в системі джерел права не раз ставали об'єктом наукових досліджень, як правило, за розгляду процесуальної складової конституційного права. За загальним визнанням регламентні норми мають переважно процесуальний характер, незважаючи на те, що в них є норми як матеріального, так і процесуального права.

Т. Джефферсон (автор Декларації про незалежність Сполучених Штатів Америки і третій президент США, а також автор першого посібника з правил процедури Конгресу США) обґрунтував важливість регламенту для законодавчого органу таким чином: «Набагато важливішим є наявність правил, якими можна керуватися, ніж їх сутність. Це необхідно для злагодженості процесу роботи, для того, щоб робочий процес не залежав від примх Спікера чи політичних пристрастей членів законодавчого зібрання. Надзвичайно важливо, щоб у достойному державному органі дотримувалися дисципліни, поштивості у відносинах і порядку». У такий спосіб він акцентував увагу на регламенті як на стримувальному механізмі та застерігав від нехтування регламентом і відходу від нього.

Регламент як правовий акт у зарубіжних країнах має різний правовий статус, а саме: є внутрішнім документом парламенту в США – принципи палат, у Данії – резолюція; у Німеччині – регламент, прийнятий постановами палат; в Угорщині – регламент, прийнятий рішенням Державних зборів; у Великій Британії – регламент резолюції палат, акти, розпорядження; в Македонії – спеціальний акт Зборів Республіки, у Республіці Казахстан – як щодо окремих палат парламенту (Сенату і Меджлісу), так і загальний регламент парламенту Республіки Казахстан є конституційним законом; в Австрії – федеральний закон «Про Регламент Національної Ради»; в Чехії – закон, що встановлює регламенти палат; у Словаччині – регламент Словацької Національної Ради, прийнятий законом; у Швеції – акт Риксдагу, прийнятий законом; у Литві – Статут Сейму, який має силу закону. Тобто парламентська практика демократичних держав стосовно регламентів є неоднозначною.



Згідно з тлумачними словниками **регламент** – це сукупність правил, постанов, що регулюють роботу установи, державної чи громадської організації.

Юридична енциклопедія визначає поняття «регламент» як таке, що походить від французького *regle*, латинського *regula* – правило: сукупність правил, якими встановлюється порядок роботи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи.

Словник термінів і понять визначає регламент як прийнятий розпорядок ведення зборів, засідання та інше; час, відведений цим розпорядком для доповіді чи виступу; правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації; правила (постійні чи тимчасові), які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата; акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади.

Регламент регулює правила поведінки, зокрема внутрішні, якими визначається внутрішній порядок (розпорядок, режим) роботи Верховної Ради України, містить правові приписи, які встановлюють порядок, на підставі якого Верховна Рада України певного скликання здійснює повноваження, визначені Конституцією України, протягом відповідного строку, та забезпечує процесуальну (процедурну) незалежність виконання повноважень і юридичну ефективність роботи парламенту.

Положення ч. 5 ст. 82 Конституції України про те, що «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України», має імперативний характер і означає вичерпний перелік актів, які можуть регулювати порядок роботи Верховної Ради України. Конституція України містить набір правил стосовно основних засад управління Верховною Радою України, тоді як Регламент більш детально регулює внутрішні правила процедури, пов'язані з порядком її роботи в процесі виконання повноважень.

Зважаючи на процесуальну складову Регламенту, можна дійти висновку, що він є процесуальним джерелом конституційного права та істотно розвиває норми Конституції України, детально визначає процедуру роботи парламенту. Як закріплено в ст. 1 Регламенту, він встановлює порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.





*Регламент Верховної Ради України* – це єдиний процесуальний нормативно-правовий акт, що встановлює порядок діяльності українського парламенту, має силу закону, особливо важливий порядок прийняття, зміни і скасування.

Регламент призначений забезпечувати низку *функцій*, що сприяють ефективності законодавчого процесу.

До них належать:

- забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу;
  - забезпечення легітимності прийнятих рішень;
  - установлення представницького зв'язку з виборцями;
  - встановлення чіткої системи розподілу обов'язків;
  - реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості;
  - зменшення ризику конфлікту і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань;
  - забезпечення принципу розподілу владних повноважень.
- Розглянемо ці функції регламенту більш детально.

*Забезпечення і гарантія стабільності роботи законодавчого органу*

Норми регламенту, узгоджені та підтримані основними політичними силами, які беруть участь у законодавчій діяльності, забезпечують ефективність і продуктивність парламентського процесу, заощаджуючи час депутатів та зберігаючи інші цінні ресурси. Наявність процедурного регламенту запобігає зведенню щоденної парламентської роботи до непотрібних дискусій навколо рутинних організаційних питань. Він встановлює порядок парламентської діяльності, завдяки чому законодавці мають можливість приділяти більше часу обговоренню суті законодавства, а не марнувати його на з'ясування того, хто має говорити і коли, які зміни можна чи не можна вносити або розглядати і коли повинно відбуватися голосування з цих питань.

*Забезпечення легітимності прийнятих рішень*

Для того щоб законодавчі акти були дієвими і ефективно регулювали відносини між неурядовим сектором та органами державної влади, ці законодавчі акти передусім повинні сприйматися в суспільстві як такі, що ухвалені згідно з усталеними легітимними

процедурами. В іншому випадку існує ризик масового недотримання новоприйнятих законів. Особливо це стосується випадку, коли процес ухвалення законів є хаотичним і погано організованим; тоді в суспільстві може сформуватися думка, що члени парламенту не можуть професійно налагодити ефективну законотворчу роботу.

Легітимність новоприйнятих законів є надзвичайно гострим питанням не тільки для парламентів, що не мають усталених процедур, а й для тих, що за наявності регламенту не дотримуються його положень. У суспільстві не буде мотивації для дотримання законодавчих положень, якщо парламент, що їх ухвалює, не може чи не хоче дотримуватися власних норм.

Таким чином, визнання рішень парламенту суспільством великою мірою залежить від визнання того, що парламент дотримується належного порядку прийняття рішень на основі усталених і прозорих норм.

*Установлення представницького зв'язку з виборцями*

Регламент є невід'ємною частиною процесу зв'язку між законодавцями та їх виборцями. Законні, прозорі та впорядковані норми, зрозумілі для зацікавлених суспільних груп і окремих громадян, створюють стійке підґрунтя для відповідності законодавчих запитів населення і реальних умов. У цьому разі виборці (як окремі громадяни, так і суспільні групи) мали б змогу формувати запити і висловлювати їх депутатам залежно від власних інтересів зокрема та суспільного добробуту загалом.

У разі, коли парламент нехтує усталеністю та прозорістю регламентних положень, суспільство усувається від участі в законодавчому процесі та висловлення поглядів щодо напрямів державної політики. Тоді страждає не лише ефективність парламентської діяльності, а й значно погіршуються перспективи єднання і зміцнення громадянського суспільства.

*Установлення чіткої системи розподілу обов'язків*

Такий розподіл обов'язків дає можливість детальнішого вивчення більшої кількості нюансів у розгляді законодавчих пропозицій, що сприяє підвищенню ефективності парламентської роботи. Регламент спрощує роботу парламентських комітетів і партійних фракцій, а також полегшує процес законотворення через розподіл законопроектів між належними секторами відповідно до юрисдикції комітету. Більше того, у демократичних парламентах регламент сприяє розгляду пи-

тань у комітетах через систему забезпечення пропорційного членства в комітетах відповідно до партійного представництва в парламенті. Досягнення консенсусу в парламентських комітетах є наріжним каменем процесу майбутнього прийняття законопроекту в сесійній залі.

За дотримання демократичних принципів формування комітетів та розподілу обов'язків кожен учасник законотворчого процесу отримує додаткову мотивацію для відповідального ставлення до своїх представницьких, законодавчих та контрольних функцій, а також належного виконання своїх обов'язків у відповідному комітеті чи фракції, у результаті чого підвищується ефективність процесу прийняття рішень у парламенті.

#### *Реалізація пріоритетів більшості та захист прав меншості*

Принцип керівництва більшості повинен бути закладений у парламентському регламенті. Це забезпечує задоволення волевиявлення більшості народу щодо кожної законодавчої пропозиції. Якщо у меншості є можливість отримати перемогу над більшістю стосовно певної законодавчої проблеми з причини відсутності відповідних норм або недотримання цих норм, це може підірвати демократичні засади парламенту.

Водночас регламент забезпечує захист прав партій меншості (наприклад у деяких демократичних країнах регламентом встановлено, що певні контрольні комітети мають очолюватися представниками меншості), так само як і окремих представників із партій меншості, незалежно від їхньої партійної належності. Це реалізує право голосу кожного виборчого округу в парламенті, а також підвищує ефективність законодавчого розгляду, залучаючи до визнання легітимності прийнятого законодавства найширші кола громадськості.

Парламент, у якому положення регламенту визначають статус і права меншості, дає гарантію всім політичним силам, що їхні права будуть поважатися не лише в теперішньому парламенті, а й у наступних. Для того щоб усвідомити необхідність установаження чесних правил гри, законодавці, які входять до більшості чи коаліції більшості, повинні розуміти, що навіть якщо в цей момент вони належать до більшості, у майбутньому вони можуть стати членами меншості.

Зменшення ризику конфлікту і сприяння досягненню згоди із суперечливих політичних питань

Одна з найважливіших функцій регламенту полягає в розробці процедур таким чином, щоб вони спрямовували парламентські обговорення на розв'язання конфліктів і досягнення консенсусу.

Більшість конфліктів можуть бути пом'якшені або відкриті до вирішення через дотримання встановлених процедур, які забезпечуються регламентом парламенту. Якщо законодавці дотримуються положень регламенту, вони можуть ефективно обговорювати суть питань державної політики, стосовно яких у них різні бачення і підходи, а також зосередитися на способі вирішення конфлікту чи досягнення консенсусу, який би сприяв прийняттю проєкту закону в сесійній залі.

Дотримання положень регламенту членами парламенту підтверджує розуміння ними того, що час парламентської роботи є надто цінний, щоб його марнувати, а законодавство є надто важливим, щоб дозволяти затяжні дебати щодо процедурних питань, щодо яких уже було досягнуто згоди раніше. Як фактор структурного зміцнення, це означає, що законодавці поважають свій власний час і час своїх колег.

#### *Забезпечення принципу розподілу владних повноважень*

У законодавчих органах існують механізми, які допомагають усунути зловживання владою, а також створити засоби запобігання такому зловживанню. Наприклад, система формування комітетів, що розробляється відповідно до певної форми пропорційного представництва партій, які входять до парламенту, сприяє досягненню зазначеної вище мети через надання представникам меншості керівних посад у контрольних комітетах.

Крім розподілу повноважень відповідно до волевиявлення народу, який обрав представницький орган, регламент забезпечує застосування санкцій за порушення процедур, оскільки такі порушення підривають авторитет парламенту та його керівних органів.

Регламенту Верховної Ради України властиві певні риси, серед яких слід виокремити загальні та особливі.

*Загальними рисами Регламенту парламенту України*, які визначають його зміст, юридичну природу та структуру, є: його письмово-документальна форма; вольовий, офіційний характер; змістова єдність із Конституцією України; він встановлює права, обов'язки та порядок їх здійснення суб'єктами парламентсько-правових відносин; приймається Верховною Радою України в порядку, відмінному від порядку прийняття конституційних та звичайних законів; має визначені зовнішні реквізити (ознаки); публікується в спеціальних (офіційних) виданнях – Відомостях Верховної Ради України та газе-

ті «Голос України»; його чинність поширюється в часі, по території, колу суб'єктів тощо.

*Особливими рисами* зазначеного акта, які характеризують предмет правового регулювання, структуру і час дії його норм, є: особливий предмет правового регулювання – це парламентсько-правові відносини, що виникають у процесі здійснення парламентом України процедур і функцій, передбачених Конституцією України; комплексність; стабільність; постійно діючий процесуальний нормативно-правовий характер тощо.

Регламент Верховної Ради прийнято Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Цей документ складається з шести розділів, 40 глав та 239 статей. Доцільно зазначити, що цей нормативно-правовий акт зазнав досить багато змін та уточнень і є фактично відображенням політичного розвитку нашої держави. Найбільш суттєві зміни було внесено через пів року після його прийняття у 2010 р., коли з тексту було вилучено розділи про формування, функції та обов'язки коаліції та опозиції (розд. 12 та 13 Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 р. № 2600-VI.

Перший розділ Регламенту Верховної Ради України отримав назву *«Загальні положення»*. У ньому визначаються правові засади, місце проведення та мова засідань Верховної Ради України. Також розкривається зміст таких принципів, як гласність та відкритість роботи Верховної Ради України та зазначаються випадки, у яких проводяться закриті засідання парламенту.

У другому розділі – *«Організація роботи Верховної Ради України»* – розкриваються такі положення: сесія Верховної Ради України, перша сесія Верховної Ради України нового скликання, підготовка та організація розгляду питань на сесії Верховної Ради України, організація та ведення пленарних засідань Верховної Ради України, обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України, порядок виступів і надання слова на пленарних засіданнях Верховної Ради України, організація голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, рішення Верховної Ради України, дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України, протокол, стенограма, стенографічний бюлетень пленарних засідань Верховної Ради України.

Третій розділ – *«Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання посадових осіб»* – містить глави щодо: формування депутатських фракцій у Верховній Раді України, Погоджувальної ради депутатських фракцій у Верховній Раді України, Голови Верховної Ради України, першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, створення комітетів Верховної Ради України, утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Четвертий розділ – *«Законодавча процедура»* – регулює такі питання: внесення та відкликання законопроектів, розгляд законопроектів у першому читанні, розгляд законопроектів у другому читанні, розгляд законопроектів у третьому читанні, підготовка прийнятих законопроектів до направлення на підпис Президенту України, повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернутих Президентом України, прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України, опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України.

П'ятий розділ – *«Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами»* – є найоб'ємнішим і містить такі глави: розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України, затвердження державного бюджету України і контроль за його виконанням, порядок проведення Верховною Радою України урочистого засідання з приводу складення присяги українському народові новообраним Президентом України, заслуховування Верховною Радою України щорічних та позачергових послань Президента України, порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, розгляд питань про затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та оголошення за поданням президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, надання Верховною Радою законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України,

офіційні делегації Верховної Ради України, призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб, висловлення недовіри Генеральному Прокуророві України у випадках, передбачених Конституцією України, порядок складення присяги Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, членами Вищої ради юстиції, судьями Конституційного Суду України, членами Центральної виборчої комісії, розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності за затримання чи арешт народного депутата України, затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції, порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.

У шостому розділі – «Розгляд питань, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України» – прописані такі глави: розгляд Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими запитами, розгляд питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України, проведення у Верховній Раді України парламентських слухань, розгляд Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.



У процесі становлення та розвитку правової держави в Україні важливе місце займають питання державно-владних інститутів, які функціонують на принципах парламентаризму. Для приведення парламентаризму в робочий стан необхідним є існування злагодженої системи норм і правил. Це завдання покладено на конституційне право і воно формалізується в одній з його підгалузей – парламентському праві.

Отже, парламентське право визначає основні нормативно-правові положення діяльності парламенту та його органів. Основним джерелом парламентського права є Регламент Верховної Ради України та інші законодавчі та підзаконні акти, які регулюють діяльність органів та інститутів парламенту.

Норми регламенту забезпечують рамки процесу прийняття рішень для ефективної роботи і формують процедурну основу для внесення і прийняття законів і підзаконних актів. Вони визначають структуру політичної дискусії з основних напрямів політичних ре-

форм і організаційних питань, а також сприяють їй впорядкованому і систематичному веденню, ефективній реалізації функцій парламенту та чітких шляхів прийняття рішень щодо взаємодії парламенту з виборцями та інститутами громадянського суспільства, міжнародними організаціями.

## Висновки до розділу 5

У процесі становлення та розвитку України важливе місце займають питання державних владних інститутів, які функціонують на принципах парламентаризму. Злагоджена система норм і правил, яка формалізується в одній з підгалузей конституційного права – парламентському праві, є робочим механізмом парламентаризму. Основним джерелом парламентського права виступає регламент парламенту, норми якого забезпечують рамки процесу прийняття рішень для ефективної роботи і формують процедурну основу для внесення і прийняття законів та підзаконних актів. Вони визначають структуру політичної дискусії з основних напрямів політичних реформ і організаційних питань, а також сприяють їй впорядкованому і систематичному веденню.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в системі органів державної влади в Україні розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, що потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією. Це представницький орган законодавчої влади, до складу якої входять 450 народних депутатів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі і не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат.

Парламент – своєрідний представницький форум, де народні обранці шляхом дебатів і обговорень виробляють політику, яка відповідає інтересам держави. На її основі визначають архітектоніку законів, при цьому вибудовується або ж модернізується сама систе-



ма законодавства. Як загальнонаціональна виборна установа, парламент втілює в собі представництво різних суспільних інтересів.

Парламент є законодавчою гілкою влади; є ефективним механізмом залучення технічних навичок, умінь та думки громадянського суспільства для розв'язання проблем державного управління; створюють для громадян реальний форум з обміну інформацією і тим самим посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів та досягнення консенсусу; посилюють результативність комунікації між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю; є потужним джерелом нових думок, ідей, альтернативних рішень для державних службовців як представників органів державної влади, з якими вони співпрацюють; сприяють зниженню напруженості та деполітизації процесу управління у громадах, що відчують значні політичні, соціальні або етнічні проблеми.

Законодавчий та законотворчий процес є частиною і цілим відносно один одного і законотворчий процес є ефективною передумовою дієвим законодавчим актам. Законодавчий процес пов'язаний в першу чергу із наявністю законодавчої ініціативи і до нього належать виключні органи відповідно до Конституції України.

Зміцнення засад парламентаризму за підвищення ролі сучасних інформаційних моделей демократії участі є гармонійним процесом, який поєднує досвід формування представницького інституту демократії, його структурування відповідно до результатів народного волевиявлення та сучасні технології інформаційного забезпечення законотворчої діяльності. Широка і повноцінна участь України в європейських інтеграційних процесах, пов'язаних із прискореною інформатизацією, революцією в галузі комунікацій, продовження міжпарламентських комунікацій між Україною та ЄС, впровадження електронної комунікації в парламенті України є важливою євроінтеграційною складовою.

### **Завдання для самоперевірки та контролю знань**

1. Які форми парламентських процедур Вам відомі? Чим вони відрізняються?

2. Як відбуваються парламентські слухання та які результати вони можуть мати?

3. Які є види та підстави створення слідчих комісій у парламенті?

4. Назвіть зміст та суб'єктів, щодо яких здійснюється парламентський контроль?

5. Які форми парламентського контролю Ви знаєте?

6. Назвіть основні етапи законотворчого процесу.

7. Кому належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України?

8. Яким чином реалізується право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України?

9. Назвіть основні вимоги до оформлення законопроектів та супровідних документів.

10. Коли і ким здійснюється реєстрація законопроектів, проєктів інших актів?

11. У яких випадках утворюється тимчасова спеціальна комісія? Назвіть особливості її роботи.

12. Охарактеризуйте процедуру включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради України.

13. У яких випадках законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи?

14. Назвіть законодавчі акти, що регламентують законотворчий процес в Україні.

15. Охарактеризуйте стадії законодавчого процесу.

16. Що відносять до поняття «парламентське право»?

17. Які види функцій Верховної Ради України можна виділити?

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

1. Ефективність роботи Верховної Ради України: проблеми та шляхи вирішення.

2. Український парламент: структура, особливості функціонування.

3. Парламентсько-президентська республіка та президентсько-парламентська: питання ролі Верховної Ради України.

4. Особливості та регламентація законотворчого процесу в Україні.
5. Законодавчий процес в Україні та зарубіжних країнах: проблеми й перспективи, традиції та модернізація.
6. Особливості проведення парламентських слухань – вітчизняна та зарубіжна практика.
7. Слідча діяльність парламенту: підстави та результати діяльності.
8. Парламентський контроль та його види.

### Тематика круглих столів, дискусій

1. Перспективи здійснення парламентських процедур.
2. Шляхи вдосконалення законотворчого процесу в Україні.
3. Альтернативний законопроект: особливості та етапи подання.
4. Повноваження українського парламенту.
5. Легітимність українського парламенту в умовах воєнного стану.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Административное право Украины / [П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та ін.] / за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 772 с.
2. Гошовська В. А., Пашко Л. А., Даниленко Л. І. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму : *Зб. наук. пр. НАДУ*. 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)
3. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / за ред. В. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 384 с.
4. Парламентаризм у публічному адмініструванні: навч.-метод. посіб. / В. А. Гошовська та ін. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС КНУТШ, 2022. 250 с.
5. Максименцева Н., Максименцев М., Корнякова Т. Парламентаризм та його складові у сучасній правовій науці. *Право України*. 2023. № 2. С. 91–111.

6. Максименцева Н. Правові засади консолідації парламенту в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 12–17. URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://apnl.dnu.in.ua/4\\_2022/3.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/3.pdf)
7. Nadiia Maksimentseva, Lydiia Danylenko, Oleksandr Aliksiichuk, Volodymyr Goshovskyi, Tetiana Korniakova Legal principles of increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. *AD ALTA: Journal of interdisciplinary research*. 2022. is. 12/02-XXVIII. P. 203–209. URL: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A\\_35.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_35.pdf)
8. Максименцева Н. О. Поняття та форми участі громадськості у законотворення в Україні. *Правові новели*. № 20. 2023. С. 252–257.
9. Максименцева Н. О., Максименцев М. Г. Право народу на законодавчу ініціативу як форма представницької демократії. *Правова позиція*. № 2. 2023. С. 121–125.

### Нормативно-правові джерела

10. Конституція України від 28 черв. 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
12. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
13. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>
14. Про уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України від 23.12.1998 № 20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними законної сили: Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>
16. Законодавчий процес. Рішення Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/517-zakonodavchyy-proces>
17. Регламент Верховної Ради України. Редакція від 08.05.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/ed20101016#Text>

## ПОЛІТИКО-ВЛАДНА ЕЛІТА

*Мета розділу:* розглянути наукові погляди на політико-владну еліту як результат політичного лідерства в ретроспективі політичного розвитку держави і суспільства та сучасних глобалізаційних викликів.

*Результати навчання:*

- знати сутність політичної еліти й сучасні тренди її розвитку в сучасних глобалізаційних умовах;
- розуміти елітологічні концепції й ідеї українських науковців кінця ХХ – початку ХХІ ст.;
- розуміти сутність та відмінність політичного та політико-управлінського лідерства;
- розуміти вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі.

*Ключові слова:* еліта, політична еліта, політико-управлінська еліта, політико-владна еліта, політичне лідерство, елітологія, елітознавство.

## 6.1. Політична еліта: сутність, етапи становлення

Українські вчені значну увагу приділяють дослідженню процесу формування політико-владної еліти сучасної Української держави та виділяють кілька його етапів.

Відповідно до етапів українського державотворення виокремлюються й суспільні групи, які є своєрідним відображенням еліт.



До еліти, яка існувала за часів родоплеменних союзів у IV ст., можна віднести вождів, воїнів та жерців; у період Київській Русі IX ст. – це були князі та воїни; у Галицько-Волинському князівстві XIII ст. – характеристиками еліти володіли князі, бояри та чорне духовництво; у Литовсько-Руській державі XIV–XVI ст. – еліту представляли великі князі, пани, бояри-опричники, магнати та шляхта; у Польсько-Литовській державі XVI–XVII ст. – магнати, шляхта, духовництво, панцирні-бояри; у Козацькій державі XVII–XVIII ст. з'являється нова еліта – гетьман та старшина, разом з тим продовжує функціонування чорне

духівництво; у Російській імперії XVIII–XX ст. провідною суспільною верствою виступає дворянство, а в СРСР – керівні діячі партії, чиновництво та частка інтелігенції. У сучасній Україні до еліти належать окремі чиновники, політики, частина інтелігенції, бізнесменів та «чорне» духовництво.

Формування та функціонування еліти в українському суспільстві зумовили історичні етапи становлення української державності.

### *Особливості формування політичної еліти Київської Русі і Галицько-Волинської держави IX–XIII ст.*



*Перший період* (виокремлення елітарних груп населення) – це період зародження і становлення української державності, який бере початок з антських часів (IV ст. – виникають міцні племінні союзи, які можна вважати зачатками державності) і тягнеться до часів Київської Русі. Еліту в ті часи представляли вожді, воїни та жерці.

Саме в ці часи з'являється управління суспільними формаціями і виокремлюються елітарні групи населення. Спочатку це були *народні збори* (зібрання всіх членів племені), потім поступово формується *рада старійшин*, очолювана вождем. У випадку союзу племен народні збори ставали зібраннями представників племен, а рада старійшин – радою племінних вождів. Під час війни головування над військом отримував один із племінних вождів, і після встановлення миру міг залишатися єдиним вождем племінного союзу, який з часом ставав основою державної формації.

За часів Київської Русі IX ст. князі, бояри та воїни виступали владною елітою.

Київська Русь була типовою феодалною монархією, у якій регіонами (волостями) управляли удільні князі – васали Великого князя, який був главою адміністрації і військовим начальником. Проте влада Великого князя загалом контролювалася народними зборами м. Києва, специфічним військово-демократичним інститутом – *Віче* (яке віддалено нагадувало афінську агору). Волості, якими керували удільні князі, також мали свої віча. Це не сприяло процесу елітотво-

рення, сповільнювало його, стримувало появу яскравих особистостей, формування ініціативної меншості. Н. Полонська-Василенко, одна з провідних представниць державницької школи в українській історіографії, зазначала, що «верхівку вільних людей склали члени княжої дружини – так звані «княжі мужі», еліта, що виступала як до-радники, співучасники всієї діяльності князя». З них обирали князя, воєвод, урядовців. У XI ст. «княжі мужі» об'єдналися з земською верхівкою боярства і поступово навколо князя утворилися династії бояр.

В еліті доби Київської Русі патріотизму до своєї землі не спостерігалось у зв'язку з тим, що Ярослав Мудрий запровадив принцип престолоуспадкування, згідно з яким княжий престол у Києві та інших містах передавався у спадок не синові, а старшому в роду. Тому князі не мали бажання розширювати свої володіння – збирати землі, налагоджувати зв'язки із сусідами, запроваджувати «корисні» реформи тощо. Натомість, важливішим для них було посісти більш привабливий престол. Із цієї точки зору можна провести паралель між княжою верхівкою Руської держави та радянською номенклатурою, яка була зацікавлена посісти «адміністративне крісло» в престижнішому місті.

З часом шляхетні роди розростаються, що призводить до захоплення території і збільшення внутрішніх протистоянь. Специфічний характер мали і війни між князями, княжі міжусобиці. Замість завоювання нових територій, княжа еліта шукала шляхів, способів і звичайно союзників для захоплення престолу. Усе це призвело до доби роздробленості.

Монголо-татарська навала та погром роздроблених князівств Київської Русі спричинили те, що давньоруський устрій зберігся тільки в Галичині (право на володіння Галичиною у Золотої Орди отримав князь Данило).

У галицьких бояр було міцне економічне підґрунтя у вигляді соляних джерел і торгівлі сіллю, яка на той час була дуже цінною, що робило їх дуже заможними. Галицькі бояри аж занадто часто ставили свої станові інтереси вище загальних і в історії існування Галицько-Волинського князівства було багато боротьби князів з боярською олігархією.

### *Еліта Литовсько-Руської, Галицько-Волинської держави XIV-XVII ст.*



*Другий період.* Після того, як правління династії галицьких князів припинилось, на Руські землі, що стали на той момент «безгоспними», ринули сусідні монархи з метою приєднати їх до своїх володінь. Під тиском нових «господарів» Руських земель поступово утискалися права православного населення. Місцева еліта для збереження своїх привілеїв зраджує свій народ та національні інтереси і приймає католицьку віру (зміна релігії означала зміну національності).

Зміна Галицькою елітою своєї віри та вибір польської національності були великими втратами для українського населення. У своїх працях український історик Н. Яковенко описує генезис дружинників і бояр та переродження їх у шляхту-русинів (українців) польської нації.

Причиною полонізаційних процесів руських бояр, рицарів було прагнення поширити на Русі права і вольності, які вже на той час мала польська шляхта.

У XV ст. *руське боярство* поступово зникає з політичної арени: хтось згасає фізично, хтось стає частиною родин у новому колі рівних – серед заможних місцевих громадян неруського походження.

Але деякі руські бояри не змогли зректися своєї віри та зрадити національній належності. Серед родів із невеликими статками були ті, яким пощастило утвердитися у своїх майнових правах та увійти до шляхетського кола. Саме ці роди, як правило, зберігали та передавали наступним поколінням спосіб життя, звичаї та віру предків. Серед родин, які залишалися вірними українським традиціям та зберігали національну ідентичність руського народу: родини Чайковських, Гошовських, Вітвицьких, Яворських, Кульчицьких, Винницьких та багато інших.

Польським магнатам та заможній спольщеній шляхті вдалося монополізувати владу та не допускати участі православної шляхти у шляхетських самоврядних органах, що дало б змогу отримати доступ до важелів впливу і забезпечити лідерство в місцевому житті. Але навіть маючи незначну суспільну вагу, саме ця православна



шляхта стала осередком збереження національної ідентичності на рівні, вищому за етнографічний.

Зрада провідною верствою українського народу мала вкрай негативні наслідки для нації. Але позитивом у цій ситуації було те, що в цей час відбувається формування етнічної і конфесійної ідентичності українства, його нової еліти. Католицизм, а разом з ним і латинська мова, відкрили для молодих представників західноукраїнської аристократії двері університетів Західної Європи, що стало поштовхом до розвитку молодого освіченої самодостатньої еліти.

На відміну від ситуації, яка складалася на руських землях, захоплених польською державою, становище українців на землях, що потрапили під владу Литви, було значно кращим. Населення колишніх земель Київської Русі почувало себе в рівному становищі з титульною нацією. Центром української еліти у Великому князівстві Литовсько-Руському була Волинь, де проживали знатні магнатські роди Острозьких, Заславських, Четвертинських, Корецьких та ін. Українській аристократії вдалося зайняти значні посади при князівському дворі, а основою Литовського статуту, що регулював різні сфери повсякденного життя громадян держави, стала «Руська Правда» – збірник законів феодального права, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його сином.

Політична, соціальна піраміда в Литовсько-Руському суспільстві, яка існувала до середини XV ст., виглядала таким чином: на вершині були *великі князі* – нащадки колишніх удільних династій – Рюриковичів і Гедиміновичів, нижче – *пани (барони)*, ще нижче – *бояри-опричники* (поземельні васали князів).

Із середини XV ст. в Україні утверджується інша структура півної еліти: *князі-пани (магнати)* – «зем'яни-шляхта» – «шляхта-голова» – «панцирні бояри». Ця структура превалювала до середини XVII ст. і поширювалася на Волині та в Центральній Україні. Князі мали особливе становище вищої привілейованої касти, до якої не давали доступу ні багатство, ні вплив, ні високі посади, бо князем потрібно було народитися. Дослідники налічують понад 50 князівських родів, що мали за період з кінця XIV до середини XVII ст. близько 560 осіб чоловічої статі.

### Козацька держава XVII–XVIII ст.



*Третій період* також був досить тривалим – півтора століття з 1648 р. до кінця XVIII ст. Особливістю цього періоду є те, що еліта вийшла фактично з козацтва, з молоді української демократії часів Хмельниччини. На цьому етапі польська еліта на певний час залишила територію України, а вакуум, що виник, заповнила молода українська демократія.

*Богдан Хмельницький* – один із найвизначніших військових і політичних діячів України. Внаслідок формування нової адміністрації за Б. Хмельницького з'явилася ціла система, в якій кожна ланка виконувала різні управлінські функції. Гетьман, виконуючи функції голови та правителя України, очолював уряд і державну адміністрацію, був головнокомандуючим, скликав ради, видав фінансами, керував зовнішньою політикою, а також мав право видавати загальнообов'язкові для всіх нормативні акти – універсали.

Система органів публічної влади мала три рівні: *генеральський, полковий і сотенний*. Реальну вищу владу в державі мав уряд (Генеральна Канцелярія), до якого входили гетьман та генеральна старшина. Повноваження цього органу публічної влади поширювалися на всю територію України. На місцях управляли полкові та сотенні уряди. Полковий уряд обирався полковою старшиною і складався з полковника та полкових урядовців, а до сотенного уряду входив сотник та його помічники – писар, осавул, хорунжий. У великих містах управління здійснювалося магістратами, в малих, але привілейованих – отаманами, у селах – старостами. До уряду генерального судді входили представники десяти родин. Переважно це були вихідці з корінних козацьких полків зі значним досвідом попереднього перебування в козацькому середовищі. На урядах генеральних осавулів були лише так звані «старовинні» козаки, тобто ті, хто потрапив у козацьке середовище до 1648 р.

Велику роль у формуванні національної політичної еліти зіграв гетьман І. Мазепа, який для реалізації своїх стратегічних планів спробував сформувати віддану йому козацьку старшину. В. Антонович писав, що І. Мазепа поставив собі за мету утворити в Україні «численну заможну аристократію».

Частина козацтва отримала назву «бунчукових товаришів». Крім них, були ще «заочні полкові товариші», яких приймали під «полковий стяг»; вони дістали назву «значкового товариства» й перейшли під юрисдикцію полковників. Між ними було «військове товариство», члени якого підпорядковувалися військовій канцелярії. Усі вони виконували різні доручення, а за службу одержували землі з обов'язковою працею на них селян. Привілеєм «значкового товариства» була участь у реалізації влади під час старшинських з'їздів, рад, вони мали упривілейовану підсудність, право володіти населеними маєтностями, їх забезпечували різними посадами. В їх руках опинялися значні земельні маєтки, іноді через затвердження гетьманами давніх володінь, іноді через надання маєтків за різні послуги. Крім того, старшина скуповувала і захоплювала в козаків та посполитих їхні землі. Таким чином, формується нова українська еліта, насамперед землевласницька, серед якої найбільші багатства мали Кочубеї, Апостоли, Скоропадські. Дещо пізніше, у 30-х рр. XVIII ст., уже 52% землі в Гетьманщині було в руках великих власників. Нова аристократія «набула вирішального впливу на владу – старшинська влада була її органом, а вся адміністрація і суддівство підлягали також їй. Нова шляхта охоче посилалася на традиції давньої шляхти і зверталася до давнього права, зокрема до Литовського Статуту, при вираженні своїх претензій».

### *Провідні суспільні верстви на Українських землях у складі Російської імперії XVIII–XIX ст.*



*Четвертий період* формування української еліти, у тому числі й політичної, починається з другої половини XVIII ст. і закінчується крахом Гетьманщини (1918 р.) і УНР (1919 р.).

Поступове знищення автономії України і перетворення українських земель у провінцію Російської імперії супроводжувалося перетворенням української старшини у «шляхетне російське дворянство».

У 1785 р. Катерина II поширила права російського дворянства на Україну внаслідок переходу України до складу імперії. Однак кожен претендент на дворянство повинен був доводити своє походження або від польської шляхти, або від вихідців-дворян з інших країн,

або ж необхідно було довести, що ще в Польщі за людиною визнавали шляхетство.

Пошуки шляхетського коріння та доказів елітарного походження породжує появу цілого руху, основою якого були історичні традиції та історично-правові докази, внаслідок чого виникає особливий інтерес до історії козацької України. Д. Міллер, історик українського дворянства, писав: «з-посеред дворянства висуваються постаті Чепи, Чарниша, В. Полетики, Милорадовича, Калинського, Марковича, які є добрі патріоти і завзяті оборонці дворянських інтересів. Усе це люди, які виховали свій патріотизм на вивченні історії України, які збирали літописи й різні документи з історії краю. На свої заняття дворянським питанням вони дивляться як на подвиг, розпочатий задля слави Батьківщини». Можна сміливо стверджувати, що всі ці постаті, названі Д. Міллером, були «безсумнівними дворянами» і відстоювали історичні права козацьких старшин і військових канцеляристів, які обмежувались «Герольдією» (відомством, що займалося справами дворянських та титулованих родів), при цьому вони не керувалися власною вигодою, а чинили так лише через моральні і патріотичні переконання. Зрештою, дворяни змогли захистити свої привілеї і подолати протистояння імперської «Герольдії».

На цьому і закінчується протистояння представників українського дворянства політиці російського уряду. Свої доволі скромні прагнення вони пояснювали лояльним ставленням до імперії. Навіть те, що українські дворяни намагалися відновити козацьку армію, було пов'язано із захистом Російської імперії.

Поруч із досить лояльно налаштованими дворянами розвивається *опозиційний автономістський рух*. Його учасники не бажали відмовлятися від широкої політичної автономії України. Вони були негативно налаштовані до суспільно-політичних змін, які впроваджувалися в Україні Російською імперією, і сподівалися на відновлення повноцінної автономії, яка б передбачала можливість політичної еліти самостійно вирішувати всі внутрішньополітичні питання без участі російських урядовців та імперських установ.

Але, незважаючи на протистояння, у 1802 р. було остаточно ліквідовано навіть «паперову» автономну самоврядність українських земель та реорганізовано їх у Київську, Чернігівську, Полтавську та Слобідсько-Українську *губернії*, які були приведені в повну відповідність із російськими губерніями в усіх галузях життя.

На чолі губерній стояли губернатори, які уособлювали державну владу Російської імперії. Їм підпорядковувалися справники, які керували повітами, що входили до складу губернії. Повіти поділялися на стани, якими опікувалися поліцейські пристави. За допомогою такого адміністративно-управлінського апарату забезпечувалася влада царизму на місцях. Характерними рисами цього апарату були казнокрадство і хабарництво, які процвітали на всіх рівнях адміністрації.



З приходом російського царизму українська ідентичність, культура та мова повністю нівелюється, спотворюється історія, закриваються українські школи. Російська імперія прагнула підкорити українські землі, знищити все українське. Усе це досить негативно впливає на елітотворчі процеси.

Переважна більшість українського панства володіла статусом російських дворян, імперська влада визнала близько 25 тис. шляхетських родин колишньої Гетьманщини. Коли вони отримали підтвердження прав на володіння маєтками і кріпаками, нові «російські дворяни» пішли прислужувати царським властям у губерніях і повітах, чим зрадили національний інтерес України. Народна думка того часу дала їм таку характеристику: «Заради користі, заради чинів вони відреклися від рідних братів».

Криза феодальної системи в Росії, що закінчилася поразкою у Кримській війні, була водночас і кризою російського дворянства, яке було вірним Російській імперії. Зрусинившись, значна частина української політичної еліти у XIX ст. перестала служити національним інтересам, а тому поволі займала конформістські позиції й потроху вироджувалась.

Наприкінці XIX ст. – початку XX ст. дві імперії володіли українськими землями: Росія та Австро-Угорщина. Обидві імперії мали архаїчний політичний устрій, проте вони мали певні відмінності. Самовладдя російського царя було необмеженим, свавілля правлячої верхівки не могла обмежити жодна сила чи представницький орган, права та свободи громадян не забезпечувались.

Такий режим спричинив зародження повстанських настроїв. Наприкінці XIX ст. на території України проходять політичні страй-

ки і демонстрації. Цей період став початком відродження політичної і національної еліти України. У цей час особливо актуалізувалося революційне піднесення студентів. На арені суспільного життя починають заявляти про себе політичні лідери, навколо яких організуються партії.

Разом з тим більшість цих партій не змогли здобути підтримку мас, а головне – знайти порозуміння між собою. Цими обставинами дуже вміло скористалися загальноросійські партії, розгорнувши свою активну діяльність у містах і промислових центрах України. Ці проросійські партії проголошували ідеї повалення царизму, встановлення соціальної рівності і всесвітнього братерства народів.



Отже, ситуація, що склалася в Україні на початку XX ст. (капіталістичне, феодально-поміщицьке та національне гноблення українського народу, постійні репресивно-каральні заходи царизму), спричинила розгортання боротьби за повалення царського самодержавства. У поміщицько-деспотичній імперії назрівав революційний вибух. У цей період зростає число інтелігенції, яка стала активним каталізатором утвердження національної політичної свідомості, надавши українському питанню значення політичної проблеми.

### Формування та розвиток політичної еліти за радянських часів



П'ятий період починається з 1917 р. – від зародження майбутньої радянської еліти і закінчується в Україні фактично в 1991 р. Учені поділяють його на три підетапи: 1917–1941 рр., який закінчується винищенням української (як власне і всієї в СРСР) еліти в результаті сталінських репресій 30-х рр. та початку Другої світової війни; 1943–1953 рр. (тривав до початку так званої відлиги); 1955–1991 рр. (тривав до проголошення незалежності України).

Розвиток радянської еліти характеризується складними еволюційними процесами: кожне покоління цієї еліти і схоже на попереднє, і разом з тим значно відрізняється від нього. Тому еволю-

ція радянської еліти представлена у вигляді зміни поколінь еліти, кожне з яких володіє специфічними характеристиками.

У політичній історії України ХХ ст. правляча еліта неодноразово трансформувалась. Першою відбулася «революційно-політична трансформація», коли після жовтневої революції 1917 р. до влади прийшла партія професійних революціонерів. Більшовики монополізували владу і встановили диктатуру пролетаріату. Після смерті В. Леніна в правлячій еліті загострилась боротьба за володіння ленінською спадщиною, переможцем якої вийшов Й. Сталін.

Ще за часів Леніна сформувався особливий правлячий клас – *номенклатура*, яка «була побудована за строго ієрархічним принципом з високим рівнем інтеграції на основі загальної ідеології, з низьким рівнем конкуренції і з невеликим ступенем конфліктності між внутрішньоелітними угрупованнями».

У середині 1980-х рр. у правлячій еліті посилювалися процеси структурної дезінтеграції, які зумовили внутрішньоелітний ціннісний і кадровий конфлікт, пов'язаний із зміною політичного курсу. До кінця 1980-х рр. стрімко починає формуватися контреліта, до складу якої увійшли керівники і активісти різних демократичних рухів, представники творчої і наукової інтелігенції. У цей час відбувається зміна механізму рекрутування еліти. Замість номенклатурного принципу затверджується демократичний принцип виборності.

Радянській еліті був притаманний високий ступінь інтеграції на основі загальної єдиної ідеології. Характерними *ознаками радянської еліти* були: строга ієрархічність, низький рівень конкурентності та невисокий ступінь конфліктності між внутрішньоелітними групами. Це була закрита еліта.

До кінця 80-х рр. радянська еліта мала панівне становище, що забезпечувалося за рахунок придушення і знищення будь-яких спроб формування контреліти і за допомогою специфічних механізмів її легітимності, таких як ідеологія, яка закріплювала право на владу і обґрунтовувала ухвалення рішень за елітою; патерналізм (система соціального заступництва вищих верств нижчим), що гарантував еліті підтримку і лояльність з боку нижчих верств суспільства; демонстрація технічної ефективності (у масовій свідомості технічна модернізація пов'язувалась із діяльністю еліти).

### **Становлення та розвиток пострадянської політичної еліти України. Сучасна українська еліта**



*Шостий період* – становлення і розвиток пострадянської політичної еліти України (починається з проголошенням незалежності України в 1991 р. і триває до нині).

Політична еліта незалежної Української держави представляє принципово новий тип владної групи, який поєднує традиційно українські характеристики (моноцентричність, неконкурентність, пріоритет персоніфікованих відносин над інституційними) і набуті якості, які характерні для західного суспільства (особлива роль економічних субеліт, орієнтація на технології встановлення культурної та ідеологічної гегемонії, управління громадською думкою).

Сьогодні досить цікавим і актуальним є питання формування та розвитку сучасної політичної еліти України. Процес формування політичної еліти України характеризується низкою особливостей, зумовлених специфікою розвитку державності і політичних процесів в Україні.

Аналізуючи процес формування сучасної української політичної еліти, дослідники виокремлюють три основних шляхи її становлення:

- 1) внаслідок добору та розстановки кадрів КПРС, яка правила до 1991 р. (незалежно від того, змінили вони свої позиції чи ні);
- 2) унаслідок активного чи пасивного опору тоталітарно-колоніальному управлінню;
- 3) як результат входження в політику нових груп та окремих громадських діячів, безпосередньо не пов'язаних ні з комуністичним режимом, ні з рухом опору йому.

Для кращого розуміння політико-управлінської еліти незалежної України на початку її незалежності необхідно розглянути склад громадського руху, який боровся з радянським (комуністичним) режимом. Серед представників цього руху були такі соціально-політичні групи:

- інтелігенти, які гостро відчували репресивний характер старого режиму;
- прибічники демократичних цінностей і національного відродження;
- люди, які постраждали від колишнього режиму (репресовані, дисиденти, політв'язні та ін.);



- деякі інтелектуали з партійної еліти;
- демократичні, реформаторські, ринково-орієнтовані представники господарської еліти;
- прагматики, яким все одно, яка влада, аби вони були при ній, тобто це «демократи за обставинами»;
- аутсайтери-кар'єристи з різних соціальних груп, які прагнуть використовувати демократичні рухи як соціальний «ліфт».

Але не всі представники вищевказаних категорій змогли увійти до нової еліти. Вихідці з перших трьох груп виявилися в цілому занадто непрактичними для того, щоб управляти (злетіти на вершину влади в переломний час виявилось значно легше, ніж утримати владу). Інші ж групи склали основу політичної еліти України. Важливою їх характеристикою було те, що нові політики так чи інакше були пов'язані зі старою верхівкою. Реальної структуризації влади не відбулося, з'явилися ознаки зародження нових олігархічних груп.

Окрім сучасні науковці вважають, що сучасна еліта України складається з трьох взаємозв'язаних елементів.

*I – політична еліта*, яка є носієм владних функцій і виступає частиною правлячої еліти. Її вплив на державні процеси залежить від розподілу політичних сил усередині політичної системи та співвідношення політичних сил у державі, форми політичного устрою, наявності і гостроти політичних конфліктів.

*II – бюрократична еліта*, яка охоплює представників управлінського апарату. Ця група людей має владні повноваження і може впливати на виконання важливих державних функцій.

*III – ідеологічна складова, або комунікаційна еліта*, яка включає представників політизованої верхівки науковців, культури, духовенства, ЗМІ тощо.

Український учений В. Гошовська у своїх дослідженнях пропонує таку структуру сучасної політичної еліти України:

- парламентська еліта;
- опозиційна політична еліта;
- регіональна політична еліта.

*Парламентська еліта*. Верховна Рада є парламентом сучасної України. Будучи посередником між суспільством і органами виконавчої влади, український парламент виражає інтереси громадян та є каталізатором політичної стабільності в державі, забезпечення якої багато в чому залежить від еліти, яка представлена в парламенті.

Офіційно до керманічів парламенту, що являють собою парламентську еліту, відносять: Голову Верховної Ради; заступника Голови Верховної Ради; першого заступника Голови Верховної Ради; представника Президента у Верховній Раді; Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; голів партій, парламентських фракцій.

Ефективність парламентської еліти досягається за допомогою формування результативної системи управління законодавчим органом, яка забезпечує високу професійну компетентність та необхідні для роботи парламентарів ціннісні засади: якість та характер впливу на формування державних стратегій, чесність, повагу до законів і прав людини, турботу про загальне національне благо і т. ін.

*Опозиційна політична еліта*. За умови тривалого становлення правової держави і громадянського суспільства необхідною передумовою демократичного розвитку держави є демократична виборна ротація у владі. В Україні процес ротації керівних кадрів здійснюється зі значними відхиленнями від світової практики.

Інститут опозиції є базовим для демократичної держави, оскільки дає змогу своєчасно здійснювати ротацію політичних еліт і контреліт, забезпечуючи функціонування громадянського суспільства. Без політичної опозиції посилюються авторитарні тенденції, з'являються ознаки загнивання і розкладання правлячої еліти, вибори стають формальними і порожніми. У цивілізованому світі в результаті демократичних виборів політичні еліти змінюються контрелітами.

Політична опозиція – це не тільки політичні інститути, які мають на меті досягнення влади або впливу на владу, а й структури громадянського суспільства, які проводять у своїй діяльності лінію протистояння політичній еліті. Опозиція відіграє принципово важливу роль у регуляції системи політичних і суспільних відносин у цілому. Вона здійснює повсякденну критику владних структур, пропонує альтернативні рішення назрілих проблем, зацікавлено стежить за легітимністю режиму, мобілізує протестний електорат, формулює певні моральні імперативи та естетичні ідеали, нарешті, створює в суспільстві зовсім особливу атмосферу творчого інакомислення. Ідеальна модель опозиції включає в себе послідовне, організоване і легальне опанування партії, руху чи іншої групи осіб сформованому політичному режиму, висвітлення в парламенті і ЗМІ реальної практики здійснення урядом свого політичного курсу, і найголовніше

– прихід до влади в процесі демократичних перевиборів депутатів парламенту і глави держави.

В Україні політична опозиція діє не як інструмент впливу на прийняття політичних рішень у країні, а як каталізатор конфліктів та дестабілізації в державі.

*Регіональна політична еліта.* Представники регіональної політичної еліти не володіють владними повноваженнями, але безпосередньо впливають на перебіг політичного процесу (лідери політичних рухів, провідні представники ділової еліти, національні та релігійні лідери).

Регіональна політична еліта має важливе значення для розвитку України як демократичної держави, особливо з огляду на необхідність децентралізації, за якої саме регіональні політичні еліти будуть визначати ефективність держави.

Серед проблем, які виникли з утворенням регіональних політичних еліт в Україні та зумовлюють необхідність їх модернізації, такі: незавершеність процесів формування державних інституцій, постійна зміна стратегічних напрямів суспільного розвитку; недосконалість організаційно-правових засад щодо визначення функцій і завдань регіональної еліти; надмірна політизація у відносинах між національною та регіональною елітами; відсторонення регіональної еліти від процесів формування державної політики; існування низки принципових протиріч у структурі регіональної еліти (економічних, культурних, етнічних та ін.); надмірна централізація процесів державного управління; низький рівень політичної культури, недотримання духовних і моральних засад при формуванні складу регіональної еліти тощо.

Зазначені фактори визначають характер рекрутування та відтворення регіональної політичної еліти. Істотну роль у цьому процесі відіграють особливості організації структури українського соціуму, де домінуючі або сімейні клани виступають своєрідним відділом кадрів у підборі та розстановці регіональних політичних еліт, які, виходячи на загальнонаціональний рівень, продовжують слугувати цим самим принципом при формуванні кадрового потенціалу на національному рівні.

Оновлення політичної еліти є надзвичайно важливим особливо в перехідні періоди розвитку суспільства, що є характерним для сучасного етапу розвитку України. У Великобританії чиновник пови-

нен показати ефективне управління та лідерські якості, а в Україні – мати зв'язки або вміння підтримувати правильні відносини з центральним керівництвом. Таким чином, спостерігається відсутність соціальних ліфтів для молодих політиків. Навіть коли є команда молодих політиків, вона часто є продовженням негативного політичного досвіду своїх старших політичних попередників.

Регіональна політична еліта підпорядковується центру, тому місцева влада в країні має незначний вплив, хоча ефективність країни визначається саме наявністю незалежних та ініціативних місцевих органів влади – система, прийнята в Європі.

Характер політичної еліти в Україні все ще є продовженням колишньої радянсько-комуністичної номенклатури, куди прориваються демократичні висуванці нової формації.

Психологічні характеристики української нації детермінують особливості сучасної політичної еліти в Україні та визначають не тільки хто є представниками елітарних груп, а й характерні риси їх діяльності. Специфічною особливістю сучасних еліт є їх прив'язаність до архетипів українського народу, які формувалися протягом становлення та розвитку української державності. Такі архетипи, які притаманні українцям, проявляються як головні характеристики сучасних еліт:

*Архетип героїзованого злочинця* – злочинний спосіб життя трактується як прояв аристократизму та елітарності. Уникнення злочинної поведінки сприймається як лицемірство.

*Архетип об'єктивно-речової детермінації буття* – суб'єктом є лише та людина, яка має владу, інші – безпомічні об'єкти, речі. Цей архетип надає визначальну роль випадку, знімаючи таким чином особисту відповідальність.

*Архетип тотожності істини та влади* – продовжуючи візантійську традицію, влада і мудрість починають отожднюватись. Якщо за часів Аристотеля можна було вільно пофілософствувати наодинці, то у Візантії всі видатні філософи були одночасно і теологами, і державними чиновниками. Тобто філософія поєднується з державною владою.

*Архетип центральної провини* – почуття провини перед авторитетом за помилки і потреба в прощенні сприяє зміцненню авторитарних взаємовідносин. Таким чином, громадяни України залежать

від своєї еліти, що породжує ослаблення волі, а ослаблення волі веде до посилення залежності.

*Архетип звеличення юродивого* – психокультура візантизму хронічно потребує для власного самовиправдання великої кількості непродуктивних індивідів. Їх існування за рахунок здорової частини населення живить материнське піклування (архетип матері є центральним в українській ментальності). Чим здібнішим є індивід, тим більше перепон та інституційних фільтрів на його шляху.

Виділимо етапи формування політичної еліти України:

1991–1994 рр. – створено основу політичної еліти країни. До її складу входила номенклатура, що відмовилася від комуністичної ідеології та керувалася ідеєю національно-державного будівництва та незалежності України.

1994–1998 рр. – політична еліта розвивалася, перетворюючись на професійну політичну еліту. Відбувалася регіоналізація політичної еліти, коли регіональні еліти вперше посіли керівні позиції на загальнодержавному рівні.

1998–2004 рр. – бізнес поєднується з владою. Влада використовується для лобювання бізнес-інтересів.

2004–2009 рр. – псевдозміна політичної еліти після Помаранчевої революції, що стало початком її деформації. Ефективність і якість прийнятих політичних рішень була низькою. Спостерігалось відчуження від суспільства, що спричинило соціальний розрив між елітами та громадянами. Революція 2004 р. мала б змінити політичну еліту, натомість вона лише створила ілюзію такої зміни. Існувало значне протистояння між представниками політичної еліти.

2009–2013 рр. – домінування регіональної елітарної групи. Бізнес та політична еліта тісно переплетені.

З 2013 р. – псевдозміна політичної еліти. За динамічності розвитку внутрішньо- та зовнішньополітичних подій Україна на цьому етапі свого розвитку перебуває на етапі інерції. Таким чином, виникає феномен «зламаного соціального ліфта», коли одні групи еліт сходять із політичної арени або переходять у режим очікування, інші адаптуються до нових умов.

Серед специфічних рис сучасної політичної еліти в Україні – *поєднання бізнесу та влади*, коли політична еліта переплітається з бізнес-елітою. Цей фактор є негативним для розвитку держави, адже

політика сприймається як можливість розвивати бізнес за рахунок перерозподілу бізнес-активів та адміністративного ресурсу.

Ще однією особливістю сучасної політичної еліти України є її *провінційність*, яка проявляється в тому, що країна не може самостійно розв'язати свої проблеми і звертається за допомогою до міжнародної спільноти: як економічної, так і політичної. Якщо на початкових етапах незалежності України її політична еліта мала більше простору для маневрування у визначенні векторів свого розвитку, то на цьому етапі це стало робити складніше. Тепер еліти готові до торгівлі національними інтересами. Комплекс меншовартості, який притаманний еліті України, де-факто робить Україну залежною, коли де-юре вона незалежна.

Однією із характерних рис сучасної політичної еліти в Україні є її *амбівалентність* у визначенні вектора зовнішньої політики, що дає можливість використовувати Україну як інструмент боротьби між провідними геополітичними гравцями на міжнародній арені. Ідеологічна поляризація та спричинене цим протистояння еліт зумовлені особливостями політико-географічної структури країни та характерними рисами ментальності громадян України в різних регіонах. Представники Сходу, для яких важлива економічна складова, підтримують ту еліту, яка націлена на забезпечення економічної стабільності, що у своїй більшості ґрунтується на співпраці з росією, у той час як Захід підтримує стратегії відродження національної ідентичності українців, яка можлива за умов налагодження більшої співпраці з Європою.

Наступною особливістю політичних еліт в Україні, яка пов'язана з попередньою, є *влада регіональних елітарних груп*. Політико-адміністративні позиції перерозподіляються серед представників однієї регіональної елітарної групи.

Коли одна з еліт починає домінувати, інша налаштовує громадян на бунти. Таким чином, баланс серед політичних сил відповідає і за стабільність держави. Ні один центр не може домінувати. Стабільність у демократії визначається поведінкою політичних еліт.

На цьому етапі політична еліта, користуючись нестабільністю в державі, отримала ефективні механізми закріплення своєї влади за допомогою використання воєнних дій на території України як виправдання своєї безпомічності. Але саме криза політичної еліти спричинила складну та нестабільну ситуацію в країні.

Розглянемо особливості впливу еліти на виникнення нестабільності в державі згідно з Е. Шульцом:

Суперечки в середовищі еліти та слабкість держави дають поштовх до розпалення бунтів.

Соціальні протести виникають тоді, коли еліта замість того, щоб бути представницьким органом народу, стає представником інтересів окремої групи людей.

Ціннісна позиція суспільства в цілому може падати внаслідок зниження здатності політичної еліти забезпечити порядок або усунути кризу.

Однією з умов революції є відмова еліти вжити дії, які спрямовані на зменшення порушення рівноваги (розбалансованості). Наслідком цього стає втрата елітою авторитету і покладання нею надій на зміцнення своїх позицій за допомогою сили. Достатньою причиною революції в такій ситуації є «акселератор (прискорювач) дисфункції», будь-яка умова, яка зменшує здатність еліти до здійснення контролю над її збройними силами\*.

Міхельс вважав, що раси, законодавчі системи, інститути та соціальні класи з неминучістю приречені на знищення з того моменту, коли вони або ті, хто їх представляє, втратили віру в майбутнє. Версія цього твердження, згідно з Лассвеллом і Капланом, полягає в тому, що політична стабільність залежить від інтенсивності переконаності як еліти, так і мас у правильності політичних доктрин, які підтримують еліту.

Москва: «Правлячі класи неминуче занепадають, коли перестають знаходити сферу застосування для здібностей, завдяки яким вони досягнули влади, коли вони більше не можуть надавати соціальні послуги, які вони надавали, або коли їх таланти і соціальні послуги, які вони надають, втрачають важливість для соціального оточення, в якому вони живуть».

Основна мета політичної еліти – вказати суспільству шляхи розв'язання наявних проблем, консолідувати його. Еліта в Україні має стати основним джерелом зміни суспільства.

Для України особливої актуальності набуває питання становлення абсолютно нової, якісної, кваліфікованої політичної еліти,

\* Johnson, *Revolutionary Change*, passim. Більш ранній і більш короткий виклад його теорії міститься в його *Revolution and the Social System* (Stanford: The Hoover Institution of War, Revolution and Peace, Stanford University, 1964).

якій могло б довіряти населення. Таку еліту необхідно створювати в українському суспільстві, приділяючи значну увагу «селекції» нових політиків, які мають державне мислення і здатні взяти відповідальність за розбудову демократичної держави та за добробут її населення на себе.

## 6.2. Державно-політична еліта та політико-управлінське лідерство



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

Представники державно-політичної еліти зобов'язані дотримуватися своєрідного «кодексу честі», демонструючи своєю щоденною професійною діяльністю найвищі зразки не лише виконання свого професійного й громадянського обов'язку, а й несучи персональну відповідальність за свої слова, обіцянки, дії, вчинки та стан справ у державі, країні, кожній територіальній громаді.

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

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



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



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

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

– об'єкт владних повноважень, об'єкт управління – керована підсистема, на яку спрямовується управляючий вплив суб'єкта управління;

– управлінські суб'єкт-об'єктні відносини – особлива форма суб'єкт-об'єктних зв'язків, які складаються в процесі управлінської праці на основі врахування, цілеспрямованого використання об'єктивних закономірностей і суб'єктивних факторів функціонування різних соціальних підсистем.

Суб'єкт управління є завжди представником розумової праці. Особливість його діяльності характеризується такими обставинами, як організація індивідуальної розумової діяльності; вміння організувати групову (колегіальну, командну) розумову діяльність та акумулювати різні, у тому числі протилежні, точки зору щодо конкретних управлінських проблем.

У владних повноваженнях керівника як суб'єкта управлінської діяльності розрізняють дві взаємообумовлені складові:

– особистісну: потреба влади, воля, знання, професіоналізм, професійність, авторитет особистості керівника;

– організаційно-правову: влада посадового становища, отриманого законним чином унаслідок призначення та затвердження.

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

Адміністративно-управлінська еліта виконує низку важливих управлінських функцій:

– узагальнення інформації про суспільні соціально-економічні, політичні процеси та їх планування та прогнозування;

– підготовка для політичної еліти проєктів управлінських і політичних рішень та організація їх виконання;

– координування дій апарату державних органів у процесі реалізації політики держави;

– контроль за виконанням законів, указів Президента України, рішень законодавчого та виконавчих органів, інших нормативно-правових актів;

– участь у розробці та реалізації соціальної політики держави;

– задоволення потреб суспільства в соціальному управлінні, передусім в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, безпеці, відтворенні населення;

– забезпечення інтересів, прав, свобод громадян;

– виробництво та реалізація соціальних державних послуг;

– вирішення соціальних конфліктів.

Його ядром є посадові особи, наділені виконавчо-розпорядчими й адміністративно-господарськими функціями, яким притаманні такі сутнісні характеристики, як:

– право видавати підзаконні офіційні юридичні акти, що виражають волю держави;

– широке використання адміністративно-управлінських технологій у процесі безпосереднього прямого й оперативного управляючого впливу на керовані ними об'єкти управління;

– право керівника, авторитет влади суб'єкта управління видавати розпорядження;

– обов'язковість та точність виконання таких розпоряджень керованими ними об'єктами управління – підлеглими державними службовцями.

Важливою складовою характеристики керівника як суб'єкта управлінської праці є структура базових соціальних ролей, які він зобов'язаний виконувати відповідно до свого статусу. Кожна з цих ролей передбачає обов'язкову наявність у керівника певних здібностей, навичок та умінь для максимально ефективного її виконання.

1. Представницька роль: забезпечення сприятливих взаємовідносин із зовнішнім середовищем, гідне представлення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, очолюваного ним колективу і себе самого.

Особливо важливими для виконання цієї ролі є такі якості, як: культура ділового спілкування, вміння слухати, говорити, переконувати.

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

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

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

5. Роль організатора. Вона є об'єктивною та природною, оскільки саме управління визнається організуючою діяльністю взагалі, у тому числі й організація виконання прийнятих рішень. У зв'язку з цим від керівника як суб'єкта управління вимагається наявність розвинутих організаторських здібностей, особиста організованість.

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

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

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

8. Роль просвітителя зумовлена тим, що керівник як суб'єкт управління й об'єкт управління функціонують в одній системі – конкретному соціокультурному полі, в якому формується та самореалізується соціокультурний генотип особистості організації як мікросистеми та суспільства в цілому.

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

Співробітники можуть блокувати впровадження змін та нововведень у систему публічного управління, адже їх супротив є закономірним проявом поведінки, результатом дії законів інерції мислення людини та соціально-психологічних установок і традицій.

На основі багаторічного досвіду роботи щодо управління організаційними змінами та розвитку персоналу американські спеціалісти запропонували метод подолання спротиву змінам, який передбачає здійснення 12 кроків, пов'язаних із трьома типовими організаційними завданнями управління змінами, а саме:

- формування політичної динаміки для підтримки змін;
- забезпечення вмотивованості змін;
- підтримка ефективного контролю над процесами трансформації.

10. Роль критика. Визначається специфікою управлінської праці, оскільки керівник зобов'язаний критично оцінювати результати індивідуальної та групової, командної праці, загальний стан системи управління та реальну організаційну поведінку кожного співробітника. З цією метою він наділяється правовими повноваженнями, які обов'язково мають доповнюватися його морально-етичними достоїн-

ствами і вмінням обережно користуватися критикою. Особливо важливо, щоб керівник був самокритичним та вмів ефективно використовувати різні види критики, яка має бути конкретною і конструктивною.

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

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

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

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

Розглядаючи зазначені ролі керівника будь-якої установи чи організації в сучасних умовах розвитку, зокрема соціально-політичних й економічних систем, важливою постає роль стратега, який має передбачати можливі варіанти їх розвитку.

15. Роль стратега. Розглянемо її на прикладі сучасної функції форсайтингу, яка активно застосовується в багатьох країнах світу і в Україні.

На допомогу суб'єктам управління в Україні працює Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД), який протягом тривалого періоду готує і представляє Президентові України і Раді національної безпеки і оборони України аналітичні матеріали, проекти програмних документів та нормативно-правових актів.

Перше форсайтингове дослідження на національному рівні в Україні було проведено у 2004–2006 рр. у рамках Національної програми «Українська наука, технології та інновації 2025» (Ukrainian STI 2025). У ньому використовувалися методи, такі як Делфі-опитування, конференції, семінари та круглі столи. Програма спрямовувалася на формування пріоритетних напрямів науково-технічного розвитку. Також були розроблені рекомендації для уряду щодо ефективного використання фінансових результатів державного бюджету і таким чином створено передумови для форсайтингового навчання в країні.

Друге форсайтингове дослідження в Україні відбулося у період 2008–2009 рр. у рамках виконання Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку в Україні на 2008–2012 рр. У результаті була розроблена методологія прогнозування науково-технологічного розвитку, що ґрунтується на використанні методу експертних панелей та методики виявлення й уточнення критичних технологій в рамках пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки.

Уперше в Україні були розроблені Переліки критичних технологій, визначених за стратегічними пріоритетними напрямками, що виникли в результаті першого форсайтингу: «Біотехнології», «Енергетика та енергоефективність», «Нові речовини та матеріали». Однак у зв'язку з припиненням фінансування програми, дослідження було продовжено власними коштами за її межами. Результати другого форсайтинг-дослідження послужили основою для розробки відповідних нормативно-правових документів, що стосуються пріоритетних напрямків інноваційної діяльності в Україні на період 2011–2021 рр. Це сприяло внесенню змін до Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», формуванню Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, визначенню нових пріоритетних напрямів науково-технологічного розвитку України на період 2021–2030 рр.

Цей процес передбачав проведення форсайтінгових досліджень з урахуванням відповідності світовим технологічним трендам і досягненням Цілей сталого розвитку в Україні.

З цього прикладу видно, що керівники державних установ мають враховувати результати науково-технологічного розвитку держави і демонструвати лідерство у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Оволодіння розмаїттям державно-управлінських ролей суб'єктом управління є ознакою його *компетентності*, під якою розуміються сукупність знань, умінь, навичок, мотивації, особистих якостей і досвіду у сфері управління. Вона логічно поєднує дві складові – професіоналізм і особистісно-ділові якості керівників. Стратегічна складова професійної компетентності є однією з пріоритетних і включає:

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

Не менш важливою є громадянська складова компетентності, яка включає усвідомлення, розуміння, здатність виражати державні інтереси сьогодні і в перспективі, виходячи з уміння узгоджувати публічні та приватні устремління відповідно до вимог Конституції України та вітчизняного законодавства, керуючись високою професійною етикою та почуттям громадянської відповідальності. До цієї групи компетентності відносять також профільні для тієї чи іншої посади професійні знання, володіння теорією державного управління, вміння оцінювати тенденції суспільного розвитку в державі і світі, знання однієї чи кількох іноземних мов тощо.

Базовою компетентністю суб'єкта управління є також власне управлінська компетентність, яка включає:

- уміння роз'яснити співробітникам цілі, зміст роботи, допускаючи їх до участі в розробці стратегії розвитку організації;
- здатність управляти процесами комунікації в колективі шляхом координаційних та інтеграційних акцій, підтримки процесів самоорганізації колективу співробітників;

– вміння вирішувати кадрові питання та нести за це безпосередню відповідальність, сприяння підвищенню кваліфікації співробітників та зростанню їхнього професіоналізму;

– наявність гострого відчуття суспільно-політичної відповідальності за власну діяльність та роботу органу державної влади, в якому працюєш;

– вміння представляти його цілі й цінності як соціальної мікросистеми.

В основі діяльності суб'єкта управління лежить і його особистісна складова компетентності, яка включає духовність і моральність, волю і громадянську мужність, різносторонню та глибоку освіченість, яка дає змогу аналізувати явища й процеси в їх взаємозв'язку, взаємодії, взаємозалежності, в їх інтеграційній/дезінтеграційній динаміці; уміння розбиратися в людях, здатність до співробітництва та колективної роботи, бажання створювати нове і творчо працювати, володіння інтуїцією та візуалізацією того, що намічається, прогнозується.

Щодо представників державно-політичної еліти, то вони формуються зі складу керівників і тому повинні вміти:

- проводити оцінку проблемної ситуації в суспільному житті;
- вимірювати економічні, соціальні, політичні, духовно-культурні процеси в їх інтегральній єдності;
- виявляти основні закономірності й тенденції розвитку; поставити цілі (найближчі, середньотермінові, стратегічні);
- вибирати сукупність методів їх поетапного досягнення;
- створювати оптимальні організаційні структури управління (формальні й неформальні), керуючись при цьому принципами побудови і проектування соціальних організацій, що дає можливість управлінцю правильно організувати робочі місця;
- уточнювати функції, права, повноваження та відповідальність підлеглих, використовувати ресурси управління, серед яких соціальні є першочерговими.

Вони мають також володіти: сукупністю способів, методів, засобів не лише діагностики проблемної ситуації, проектування соціальних систем, а й уміти прогнозувати та моделювати багатоманітність наслідків (економічних, соціальних, політичних, духовно-культурних) управлінських рішень, що приймаються і поєднують у



собі досягнення якіснішого рівня життя громадян та високого суспільного результату.

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

Самопідготовка означає формування творчого потенціалу особистості, тоді як самореалізація визнається втіленням, реалізацією цього потенціалу.

Складовими самопідготовки є такі процеси, як самоосвіта і самовиховання.



Таким чином, професійна компетентність представників державно-політичної еліти одночасно виступає фактором ефективності їх професійної діяльності і характеристикою їх професіоналізму.

До кожного з них застосовується низка загальних вимог щодо наявності необхідних рис, а саме:

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

Наголосимо на обов'язковості дотримання низки принципових вихідних позицій для визначення ознак професіоналізму представників державно-політичної еліти. Це:

- неухильно персоніфікованого, людського вимірювання сильних та слабких сторін державних службовців у професійній адміністративно-управлінській діяльності, у тому числі в складі команди як колегіального суб'єкта владних повноважень;
  - чіткого розуміння ними відмінностей і взаємодоповнювання пізнавальної та перетворюючої функцій їхньої свідомості, кожна з яких є своєрідним наповненням змісту визначення поняття «професіоналізм представників сучасної державно-політичної еліти»;
  - обов'язкового врахування сучасної тенденції, суть якої полягає в зміщенні значимості детермінантів соціальної системи управління від технічних та технологічних до інформаційних, соціальних, інтелектуальних факторів;
  - визначення ролі та значення засобів і методів управління, досконалості взаємних зобов'язань сторін (правових, функціонально-організаційних, морально-етичних) щодо забезпечення соціального порядку та інтеграції елементів між собою та системою в цілому.
- У цілому кожний суб'єкт управління (керівник організації – представник державно-політичної еліти) має володіти знаннями базових *теорій соціальної взаємодії*, на яких ґрунтується, зокрема, діяльність сучасних політико-управлінських, у тому числі і парламентських лідерів (табл. 6.1).
- Зазначені базові положення наукових теорій соціальної взаємодії свідчать про те, що кожна з них має свої характерні особливості та показники. Так, теорія соціального обміну Дж. Гоманса розкриває соціальну взаємодію як складну систему суспільних відносин, на відміну від теорії символічного інтеракціонізму Дж. Міда, в якій взаємодія – це завжди діалог між людьми та ін. Такими теоріями мають оволодіти у своїй практичній діяльності керівники – лідери організацій. Для цього вони повинні:
- систематично оприлюднювати на сайтах позитивний досвід соціальної взаємодії – для формування і розвитку нових традицій, на відміну від старих, зокрема, пострадянських;
  - унормувувати прозорість системи винагород – для членів організацій за результати їх соціальної взаємодії;

Таблиця 6.1

## Базові теорії соціальної взаємодії

Автор теорії	Назва теорії	Основна ідея	Основні характеристики
Джордж Гоманс	теорія соціального обміну	соціальна взаємодія – це складна система суспільних відносин, здатна врівноважити витрати і винагороди	принципи соціальної взаємодії: – той тип поведінки, який винагороджується частіше, обов'язково повторюється; – винагорода завжди залежить від якихось умов, тому людина прагне їх відтворити знову; – якщо винагорода достатньо велика, то людина буде прагнути її отримати ще раз; – коли потреби людини задоволені сповна, то вона не докладатиме зусиль для задоволення інших потреб
Роберт Парк	школа соціальної екології	суспільство – це елемент, який забезпечує соціальну взаємодію	види соціальної взаємодії у суспільстві: – змагання; – пристосування; – соціальний конфлікт; – асиміляція
Джордж Мід	теорія символічного інтеракціонізму	взаємодія – це діалог між людьми	типи взаємодії: – значні, які набувають символічного значення; – незначні, які не мають особливого значення
Талкотт Парсонс	теорія соціальної дії	норма – це те, що забезпечує досягнення мети людини	моделі взаємодії: – мотиваційна, спрямована на бажання та потреби; – ціннісна, спрямована на дотримання певних норм і стандартів
Юрген Габермас	теорія соціальної дії	дія – це комплексна система об'єктивних фактів, норм та досвіду	типи взаємодії: - стратегічна; - нормативна; - драматургічна; - комунікативна

– руйнувати старі правила і норми соціальної взаємодії між лідерами і працівниками, які ґрунтувалися на домовленостях, а мають ґрунтуватися на юридичних угодах;

– запроваджувати моніторинг потреб та інтересів працівників і суспільства в цілому;

– устанавлювати норми етичної відповідальної поведінки керівників у процесі їх соціальної взаємодії.

Зазначимо, що основними *перешкодами* на шляху до такої ефективної соціальної взаємодії у діяльності, наприклад, парламентських партій Верховної Ради України IX скликання, виявились такі, як:

– недостатній рівень професійної компетентності парламентарів у зазначеній сфері;

– відсутність у більшості умінь задовольняти попит і очікування зацікавлених учасників політичних процесів;

– недостатній рівень сформованості традицій щодо культури розв'язання різних проблем на засадах діалогу та соціальної відповідальності.



*Є потреба у розвитку соціальної взаємодії в діяльності будь-якої організації. Це має стати новою цінністю для керівників – лідерів, яка сприятиме формуванню довіри суспільства до інститутів держави.*

Основними детермінантами такої довіри є:

- прозорість;
- відкритість;
- зворотність зв'язку;
- перспективність взаємодії;
- довгостроковість відносин;
- раціональність, доцільність, вигідність відносин;
- емоційність зв'язку.

Ці показники довіри суспільства до державних інституцій, як визначають соціологи, весь час коливаються – то збільшуються, то зменшуються. Причина такої нестабільної ситуації залежить від темпів розвитку інститутів держави, зокрема, таких як демократія, прозорість, підзвітність тощо. Тому важливим є утримання на високому рівні всіх показників соціального партнерства, які вплинуть на рівень

довіри громадян до органів державної влади, інших інститутів держави і суспільства.



*За умов формування соціального партнерства в державі формується такий суспільно-політичний простір, в якому пріоритетними виступає співпраця, взаєморозуміння, взаємна підтримки та довіра.*

Таке партнерство реалізується безпосередньо політичними і політико-управлінськими лідерами. Лідерство в їх діяльності стає новою цінністю, пріоритетною якістю та складовою професійної компетентності.

З інституційної точки зору, інститут лідерства сприяє:

- впорядкуванню способу здійснення лідерської влади;
- запровадженню відповідних владних інституцій;
- легітимізації статусу лідера як суб'єкта державної політики.

Розкриємо кожну складову інституту лідерства.

1. *Упорядкування способу* здійснення лідерської влади розглянемо через аналіз динаміки змін міжнародних індексів із розвитку демократії, безробіття, сприйняття корупції, глобальних інновацій. Наприклад, Україна має:

- позитивний розвиток за індексом демократії, порівняно і з 2020 р., і з 2007 р.;
- підвищення індексу соціально орієнтованого партнерства за показником «рівень безробіття»;
- покращення індексу сприйняття корупції в 2020 р. за показником «морально-етичні норми поведінки» порівняно з 2003 р.;
- підвищення глобального індексу інновацій за показником «суспільно-прогностична функція».

Показники зазначених індексів, отримані у 2023 р., свідчать, що, незважаючи на війну рф з Україною, вони не суттєво погіршилися, а навіть, навпаки, в деяких випадках показали тенденцію до стабільності і зростання.

Так, наприклад:

- індекс демократичного розвитку за даними експертів кампанії «The Economist» знизився лише на одну позицію. При цьому, якщо під час Революції Гідності у 2014-му не була чітко визначе-

на національна ідентичність українців, то вже у 2022-му р. під час боротьба України проти рф самоідентичність українського народу зміцнилась і чітко визначилась;

- показник рівня безробіття як один зі складових індексу соціально орієнтованого партнерства, за офіційними даними Міністерства фінансів України, має невелике підвищення з 9,5 % у 2020 р. до 10,3 % у 2022 р.;

– індекс сприйняття корупції незначно підвищився;

– глобальний індекс інновацій показав, що Україна утримує високу позицію у відповідній економічній групі держав.

Зазначені міжнародні індекси свідчать про позитивну динаміку змін у нашій державі за впорядкуванням способу здійснення лідерської влади на засадах демократії.

## 2. *Владні інституції України.*

Розглянемо такі політичні владні інституції, як парламент, уряд, політичні (парламентські) партії, громадські об'єднання, діяльність яких регламентується чинним законодавством.

*Парламент України - ВР України – це:*

- єдиний орган законодавчої влади згідно зі ст. 75 Конституції України;

– «вищий колегіальний загальнонаціональний представницький, законодавчий орган влади в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основ».

Як єдиний законодавчий орган влади в державі парламент України виступає головним у питаннях формування політичного простору, в якому на сучасному етапі перемагають демократичні принципи державного управління.

Вибір демократії особливо яскраво демонструють і захищають політичні лідери нашої держави в часи російсько-української війни.

Практично всі народні депутати України є членами депутатських груп ВР України з міжпарламентських зв'язків із зарубіжними країнами і виконують функцію міжпарламентської дипломатії.

*Кабінет Міністрів України* згідно зі ст. 1 чинного Закону України «Про Кабінет міністрів України» є вищим органом державної виконавчої влади. Однак це не означає його лідерства в державі і суспільстві.



Адже лідерство – це не керівництво, а лише одна з його характеристик. Керівники і лідери суттєво відрізняються між собою за такими ознаками, як: особисті якості; ставлення до цілей організації; уявлення про діяльність; взаємодія з іншими інституціями; уявленнь про власну діяльність.

У чинному законі про Кабінет Міністрів України (уряд) термін «лідерство» не застосовується. Втім, вищі посадові особи в Уряді належать саме до політичних посад, на які не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство. Це означає, що вони мають володіти навичками політичного лідерства та демонструвати їх у щоденній практичній діяльності. А саме, вони мають:

- уміти самостійно ухвалювати політико-управлінські рішення;
- бути сміливими у відстоюванні власних позицій;
- у професійній діяльності активно запроваджувати інновації з метою прогресу галузі та її конкурентоспроможності.

Однак чинний закон про КМУ не вказує на необхідність володіння зазначеними посадовими особами лідерськими якостями.

Лідерство в країнах-членах ЄС визнається на рівні державних стандартів вищої освіти, який встановлює її складовою фахової компетентності будь-якого магістра. Такий компетентний підхід сприяв успішному запровадженню лідерства в усіх органах публічної влади цих держав і зобов'язало кожну посадову особу до постійного особистісного лідерського самовдосконалення та щоденної лідерської самореалізації.

Як приклад, продемонструємо думку вітчизняних учених щодо західних політичних лідерів ХХ ст.: «Віллі Брандт – антифашист, миротворець і соціалдемократ; Маргарет Тетчер – «залізна леді» і переможниця комунізму; Рональд Рейган – великий мрійник і великий президент; Франсуа Міттеран – гуманіст і політик компромісу».

Ці політичні лідери здобули високий статус у суспільстві в результаті великої роботи і великих досягнень. Наприклад:

- Віллі Брант отримав велику підтримку суспільства завдяки важеній міжнародній діяльності, яка була спрямована на «пом'якшення

напруги між країнами Східної і Західної Європи, між державами капіталістичного і т. зв. «соціалістичного» табору на чолі з СРСР»;

– Маргарет Тетчер – завдяки впровадженню рецепту відновлення британської економіки: «менше втручання держави в економіку, зменшення податків і більше свободи для підприємців і споживачів»;

– Рональд Рейган – завдяки реалізації ідеї «економіки пропозиції», яка суттєво змінила податкову систему і реанімувала американську економіку, спричинивши економічний бум 1990-х рр.;

– Франсуа Моріс Адрієн Марі Міттеран – завдяки ініціативі щодо створення ЄС та активної підтримки валютно-економічного і політичного союзу країн європейської співдружності, зближення Франції з ФРН і США.

Ці приклади підтверджують, що політичні лідери стають представниками політичної еліти завдяки реалізації суспільних потреб та інтересів своїх народів і суспільств. Але не всі політичні лідери можуть стати представниками політичної еліти – лише одиниці.

Політичні (парламентські) партії в Україні зазнали суттєвої трансформації: від двох парламентських партій у ВР І скликання (Комуністична партія України, яка нині заборонена як проросійська, і «Народна Рада»); до п'яти – у ВР України ІХ скликання. До її складу увійшли політичні партії «Слуга народу», «Всеукраїнське об'єднання “Батьківщина”», «Європейська Солідарність», «Голос», «Опозиційна платформа – За життя». Остання політична партія нині заборонена чинним законодавством України.

У ВР України І скликання була створена парламентська більшість, яка складалась із представників Комуністичної партії, так званої «групи 239» на чолі з Олександром Морозом. Нині ця політична партія також заборонена чинним законодавством України.

Політичну опозицію у ВР І скликання очолював Ігор Юхновський.

З 2019 р. політична партія «Слуга народу» має монобільшість у ВР України ІХ скликання і налучіє з 234 парламентарів. Інші парламентарі згруповані у фракції «Європейська Солідарність» – 27 парламентарів, ВО «Батьківщина» – 24 парламентаря, партії «Голос» – 20 парламентарів.





Тобто у складі парламентів України за часів незалежності спостерігається *тенденція переходу від монобільшості, яка формувалась із проросійських політичних партій, які нині заборонені* (комуністична партія і партія «ОПЗЖ») до *проєвропейських* – «Слуга народу», «Європейська Солідарність», ВО «Батьківщина», партії «Голос».

Така трансформація відбулась від однієї монобільшості (проросійської) до іншої (проєвропейської та проукраїнської). Цей шлях був довжиною у 30 років, через такі випробовування українського народу як Помаранчева Революція (жовтень–грудень 2004–2005 рр., Революція Гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 р.) та повномасштабне вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 р.

І саме тоді, коли в Україні сформувалась національно спрямована монобільшість у парламенті, яка розпочала відновлення національної ідентичності та демократичних свобод громадянина і людини, коли парламент очистився від проросійських політичних партій, і зокрема політичної Партії Регіонів, розпочалась справжня боротьба за незалежність нашої держави.

Акт про незалежність України, ухвалений 24 серпня 1991 р. на позачерговій сесії ВР УРСР, став важливою віхою в житті українського народу, який поставив питання про зміну пріоритетів нашої держави. Але він потребував захисту з боку суспільства. Чого, на жаль, не відбулося, і впродовж багатьох років незалежності з боку РФ – держави-агресорки відбувались напади на незалежність нашої держави.

*Незалежність країни потрібно захищати всіма силами і силами політичних партій, що створюються політично активними громадянами, які в демократичних країнах керуються інтересами своїх виборців.* Саме такі політичні партії етапі перебувають у парламенті України IX скликання і відвойовують її незалежність разом із Збройними Силами України і громадянським суспільством.

Нині в Україні діє багатопартійна система. Станом на 1 січня 2022 р. офіційно зареєстровано 370 політичних партій. Відповідно до даних Державної служби статистики, на 1 січня 2021 р. в Україні було зареєстровано 160 тис. організацій громадянського суспільства.

*Громадські об'єднання* мають різну мету і завдання, різні повноваження, розв'язують різні проблеми повсякденного життя своїх

членів, сприяють виявленню суспільно-політичної ініціативи і реалізації функцій самоврядування.

Вони розподіляють суспільство на різні соціальні групи, у яких достатньо конкретно виражені їхні цілі й інтереси.



*Чим більшим є структурованість суспільства за інтересами його громадян, тим більш якісними є інституції державної влади.*

3. *Нормативно-правове утвердження статусу лідера* забезпечується різними нормативно-правовими актами. В Україні, зокрема це:

- Конституція України;
- закони України про народних депутатів України, про державну службу, про Регламент Верховної Ради України, про Кабінет Міністрів України, про Верховний Суд України тощо;
- розпорядження і постанови ВР України і КМУ, спрямовані на формування лідерства;
- державні програми, спрямовані на формування соціокультурного політичного простору та європейського і євроатлантичного вектора розвитку держави;
- програми політичних партій, зареєстрованих згідно з чинним законодавством;
- нормативно-правові актами щодо участі жінок-лідерок у публічній політиці і публічному управлінні тощо.

Особливо потребує розвитку чинне законодавство, в якому мають бути відображені позиції політико-управлінського лідерства як такого, що сприяє вибору до органів публічної влади (законодавчої, виконавчої, судової, інших представницьких органів влади) політичних лідерів.



Політичні лідери – особи, які відкриті, комунікативні, активні у спілкуванні з виборцями і громадянами, регулярно публікують звіти про свою діяльність, мають чітку позицію щодо захисту інтересів народу, дотримуються демократичних цінностей.

У країні сучасні політичні лідери у своїй діяльності дотримуються демократичного стилю управління, яке є базовим у політичних документах ЄС і характеризуються відповідним комплексом методів, специфічних рис і цінностей.

Так, наприклад, характерною ознакою демократичного стилю управління є пряма демократія, виборність влади, колегіальність прийняття рішень, звітність посадових осіб, отримання влади виключно за результатами вільних і прозорих демократичних виборів.

Особливо важливим є формування парламентського лідерства, яке за своєю суттю є політичним і стосується вміння особистості політичного лідера суттєво впливати на інших людей під час парламентських виборів.

Соціолог Л. Едінгер зазначає, що лідерство – це вплив, авторитет, влада та контроль над іншими. Однак лідерство забезпечує не будь-який вплив.

Для лідерства характерні три особливості впливу:

– вплив має бути постійним. Політичними лідерами не можна вважати людей, які справили хоча й великий, але разовий вплив на політичні процеси;

– широта впливу на всі об'єднання людей. Керівний вплив лідера здійснюється на всю соціальну спільноту, організацію, суспільство;

– політичного лідера відрізняє очевидний пріоритет впливу.

Відносинам лідера та його послідовників притаманна нерівність у взаємодії, однозначне спрямування впливу.



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

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

Тому політико-управлінський лідер – це символ спільноти і зразок політичної поведінки для соціальної верстви, групи, здатний реалізувати їх інтереси за допомогою управлінських повноважень.

Становлення політико-управлінського лідера починається з того моменту, коли його соціальний досвід, помножений на неординарні

особистісні якості, дає змогу йому зробити важливий висновок щодо визнання власної самооцінки. Такий лідер розпочинається там, де:

– з'являється професійне політичне мислення;

– під сумнів ставляться можливості власного рішення;

– усі рішення ухвалюються на основі спеціальних знань та наукового пізнання і підходу до суспільства.

У системі політичних відносин суспільства політико-управлінський лідер може виступати у ролі суб'єкта і в ролі об'єкта політико-управлінського процесу.

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

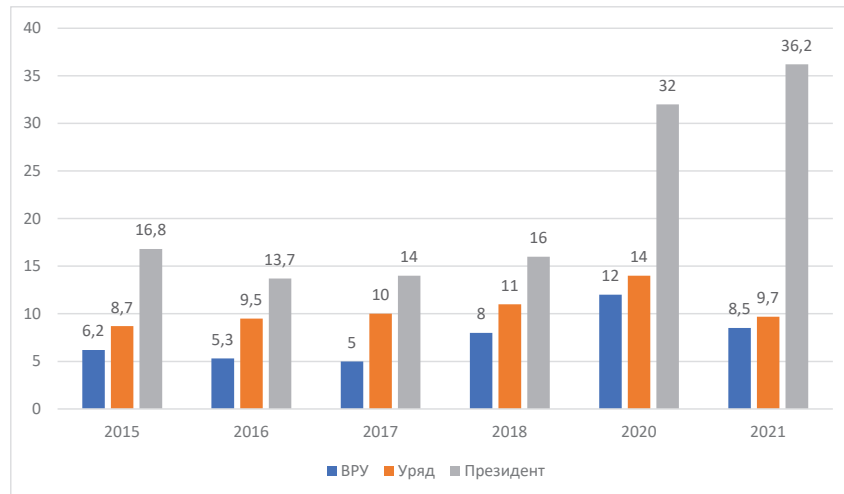
Проблема політико-управлінського лідерства виникає за наявності широких політичних і громадських свобод. Їх обов'язковими передумовами є політичний плюралізм, багатопартійність, фракційна діяльність усередині представницьких органів державної влади (парламентів, місцевих рад), що забезпечують безперервне політичне інтелектуальне змагання представників певних ідей та соціальних інтересів.

Отримання лідерами на виборах «представницького мандата» потребує від них урахування у своїй діяльності інтересів суспільства та імплементації їх у норми та правила державної політики. Однак це не завжди можливо реалізувати, бо інтереси громадян можуть суперечити інтересам держави. Тому після виборів депутати часто дистанціюються від своїх виборців, що спричиняє розчарування в суспільстві та зменшення довіри до представницького органу влади.

Особливо помітним це розчарування в Україні настало після Революції Гідності, яка дала надію на зміну не тільки політичної еліти, а й політичних практик. Але представники громадянського суспільства, які стали парламентарями у 2014 р., не змогли подолати старі практики і стати новими політико-управлінськими лідерами.

Унаслідок цього протягом 2015–2018 рр. довіра громадян до Верховної Ради України як одного з головних представницьких органів влади суттєво знизилася. На тлі перемоги на президентських

виборах В. Зеленського та на парламентських виборах президентської партії «Слуга народу» рівень довіри до парламенту зростає, але вже за рік знову знижується через невиконання депутатами своїх зобов'язань перед виборцями (рис. 6.1).



**Рис. 6.1.** Довіра громадян до центральних органів влади в 2015–2021 рр., (%)

Набагато кращою виглядає ситуація з місцевими радами, яким довіряє близько чверті громадян України (станом на 2023 р.), що зумовлено успіхами реформи децентралізації та наближення влади на місцях до громади.

Але все ще серйозною проблемою для представницької демократії залишається те, що вона надає більше шансів пройти до представницьких органів влади не кращим, а тим, хто має фінансові можливості. Вибори 2019 р. начебто мали зламати цю систему: партія «Слуга народу», яка не встигла сформувати команду, відкрила двері у велику політику для всіх бажаючих. Унаслідок цього до парламенту потрапили випадкові люди, що також стало проблемою.

Тому одним із головних завдань для українських політиків є повернення довіри до представницьких інститутів.



*Важливу роль у цьому процесі відіграє відповідальне політико-управлінське лідерство, коли керівники державних інституцій і депутати активно співпрацюють із суспільством та готові відповідати за власні політичні й управлінські дії.*

Саме таке лідерство розглядається в дихотомії з політичним керівництвом, тобто у взаємозв'язку лідерських якостей та можливостей впливу їх владних повноважень, що дає їм статус у системі державно-політичної ієрархії. Це є особливо актуальним для парламентського лідерства, яке пов'язано з керівництвом у межах парламентської фракції, парламентського комітету чи парламенту в цілому.

Тому важливий вплив на процеси формування парламентських лідерів відіграє виборча система: мажоритарна – дає змогу кандидатам проявити свої лідерські якості; пропорційна – більш орієнтована на програмні тези, ніж на персоналії.

Усе ж в Україні ще доволі сильно відіграють свою роль персоніфіковані партії (Блок Петра Порошенка, Юлії Тимошенко та ін.). В останньому складі Верховної Ради України прізвища лідерів не фігурують у назвах партій, але вони суттєво впливають на їх діяльність. Так, наприклад, для швидкого включення в політичний процес і подолання прохідного бар'єру на виборах 2019 р. лідером політичної партії «Голос» було обрано відомого співака С. Вакарчука. Після виборів він залишив посаду голови партії і вийшов зі складу парламентарів.

Таким чином, сам підхід до формування політичних партій, а, відповідно, і політичних фракцій в українському парламенті побудовано на використанні політичного лідерства. Тому у Верховній Раді, як правило, ключову роль відіграють партійні лідери, а лідери парламентських фракцій залишаються на других ролях.

На думку В. Родеса, така персоналізація в партійному керівництві є небезпечним чинником, оскільки перетворює партії в політичний інструмент у руках лідера. У парламенті фракції також підконтрольні лідерам.

Серйозна проблема української партійної системи полягає в тому, що партії є не стільки виразниками інтересів суспільства, скільки політичними інструментами в руках олігархів. Прихід до

влади здійснюється не завдяки ціннісним програмним документам, а на тлі критики попередників.

Одним із елементів формування партійного лідера є політична конкуренція в межах партії, боротьба за лідерство. Однак в українському партійному сегменті боротьба за владу є рідкістю, бо партії стають уособленням окремих політиків. У них практично відсутня конкурентна боротьба, оскільки саме лідер забезпечує існування партії та її прихід до парламенту.

Аналіз парламентських лідерів України за класифікацією М. Вебера свідчить про відсутність харизматичних лідерів та домінування раціонально-легального типу лідерства.

За типологією Є. Вятра, більшість українських партійних лідерів є лідерами-представниками, які тільки висловлюють волю тих, хто за ними стоїть, а не формулюють її як лідери-харизматики.

За типологією Г. Ласвелла, українські парламентські лідери більшою мірою є «адміністраторами»: вони не створюють нових ідей, а лише втілюють в життя готовий патерн. Для досягнення своїх цілей вони намагаються маніпулювати окремою групою (парламентською фракцією).

За типологією М. Герман, парламентські лідери України найбільше відповідають типу лідера-комівояжера, поведінка якого коригується залежно від ситуації в процесі політичної діяльності. Така типологія збігається з теорією Дж. Шумпетера, який порівнює лідерство в політиці з ринковою економікою, де політики в процесі виборів продають свій товар (програму), щоб завоювати симпатії виборців та потрапити до парламенту.

За Р. Такером, у сучасному українському парламенті переважають лідери-реформатори, які підтримають зміни та поступове вдосконалення політичної системи.

Аналіз поведінки українських парламентських лідерів демонструє домінування авторитарних рис. Навіть нові партійні лідери, які прийшли в політику нещодавно, не демонструють бажання застосовувати горизонтальні техніки співпраці з підлеглими, використовуючи стару вертикальну модель підпорядкування.

Європейські парламентські практики вимагають активного залучення жінок до процесів парламентського керівництва. Серед чотирьох партій, які представлені у Верховній раді України IX скликання, три мають жінок-лідерів: О. Шуляк («Слуга народу»), Ю. Тимошенко

(«Батьківщина»), К. Рудик («Голос»); у двох партіях парламентські фракції очолюють жінки: Ю. Тимошенко («Батьківщина»), О. Устінова («Голос»). У партії «ЄС» фракцію очолюють на правах співголови І. Геращенко. Єдина партія, де у керівництві фракції немає жінок, – «Слуга народу».

Д. Томпсон пропонує таку типологію лідерських якостей:

- створення політичної коаліції та вміння вести переговори;
- визначення програми дій і формування політики;
- здатність викликати ентузіазм та оптимізм (вести за собою);
- формування та підтримання власного іміджу;
- відбір та виховання ефективного управлінського персоналу;
- збирання та використання інформації;
- своєчасне розв'язання проблем суспільства.

### 6.3. Лідерство політико-управлінської еліти

*Лідерство* визнається пріоритетною якістю особистості посадової особи керівника в будь-якій організації і є однією зі складових її професійної компетентності.

*Політичне лідерство* притаманне особам, які перемагають у політичній конкуренції.

Тобто лідерство формується в професійному середовищі; політичне лідерство – у політичному просторі, яке ґрунтується на політичній платформі владних інституцій.



Політичне лідерство – це елемент демократичного розвитку, соціально орієнтованого партнерства, морально-етичних норм поведінки та суспільно-прогностичної функції управління.

Виходячи з різних наукових підходів сутність поняття «політичне лідерство» розглядається як:

- демократичне управління, у якому пріоритетним є правління кращих, а не лише колективне правління (Г. Файф);
- демократичне правління кращих, які мають особливі особистісні якості політичного лідера (Л. фон Мізеса);



– інституціоналізована влада, у якій важливу роль відіграють політичні партії, а не лише політичні лідери (Е. Дюркгейм);

– постійне коливання між двома полюсами персоналізованого й інституціоналізованого життя партії залежить від волі «рядових» її членів (М. Дюверже);

– ефективне виконання відповідних делегованих державою функцій (Дж. Локк).

Політичне лідерство – це складне соціокультурне явище, яке впливає на встановлення відносин між суспільством і його кращими представниками. Вони є легітимними і володіють особливим видом і рівнем політичної діяльності управлінської еліти, який поширюється в усі сфери життя людини.

Саме керівники, які обіймають політичні посади, є суб'єктами політичного лідерства, представниками політико-управлінської еліти, які виступають головними суб'єктами трансформаційних змін у державі і суспільстві. Це – керівники держави, політичних партій, урядів, парламентів, які визначають міжнародні стратегії, впливають на політику, економіку, соціальну сферу життя держави і суспільства.

Їм властиві:

– власна, зрозуміла для всіх, політична програма, що відповідає інтересам більшості суспільства;

– особистісні якості, такі як воля, наполегливість, цілеспрямованість;

– глибокі знання у сфері публічного управління;

– популярність, здатність завоювати настрої мас;

– уміння створити ефективну систему політичного керівництва.

У європейській традиції публічного управління впродовж кількох десятиліть існує сучасна практика офіційного визнання посадової особи лідером. Це їм простір для максимально ефективної й результативної реалізації себе як відповідальної особистості.

У країнах-членах ЄС лідерство визнається на рівні державних стандартів вищої освіти, що суттєво впливає на зобов'язання кожного посадовця в органах публічної влади.

В Україні також це стосується посадовців в ОДВ та ОМС, а в умовах російсько-української війни, розпочатої з незаконної анексії Криму у 2014 році, лідерство набуває особливого значення як вищого еволюційного та якісного рівня управління і потребує постійного особистісного лідерського самовдосконалення і щоденної лідерської самореалізації.

Проблема політичного лідерства управлінської еліти набула значимості одного з пріоритетів і в сучасній Україні. Її актуальність визначається соціально-політичною ситуацією перехідного періоду, головною ознакою якого є характер і динаміка взаємовідносин у форматі «народ – влада».

Це сприяє:

– посиленню позицій соціальної взаємодії політичних партій і політичних лідерів, яка ґрунтується на використанні міжнародних стандартів якості;

– формуванню нових традицій у діяльності політичних інституцій (політичних партій, парламенту, уряду), таких як систематичне оприлюднення позитивного досвіду соціальної взаємодії;

– унормуванню прозорості системи винагород за результати соціальної взаємодії;

– руйнуванню старих правил і норм соціальної взаємодії як усередині політичної інституції, так і назовні, які ґрунтуються на домовленостях і встановленні нових, що базуються на юридичних угодах;

– запровадженню системного моніторингу потреб та інтересів членів політичних інститутів і суспільства в цілому;

– встановленню норм етичної відповідальної поведінки політичних лідерів у процесі соціальної взаємодії.

Формування політичного лідерства в Україні передбачає:

– переосмислення власних політичних цінностей і традицій, формування нових, спрямованих на демократичний розвиток держави;

– зміну мотивації політичної поведінки, яка є відображенням їх внутрішнього світу і характеризує рівень задоволення власної користі, яка є нездоланною рисою людської природи, порівняно з рівнем задоволення суспільних цінностей.

Такі суспільні вимоги до політичних лідерів сприяють пошуку нових способів їх реалізації, зокрема таких як:

– визначення і врахування специфіки перехідного періоду від соціалістичного до ринкового способу управління;

– підвищення рівня політичної культури лідерів політичних партій і держав.

Розглянемо їх.

*Специфіка перехідного періоду від соціалістичного до ринкового способу управління в Україні характеризується демократичним транзитом, у результаті якого виникає низка викликів. Це насамперед розвиток політичного простору, поява політичних партій із різ-*

ними ідеологіями, становлення регіональних і місцевих політичних лідерів, адаптація пропорційної виборчої системи до українських реалій тощо.



Однією з вагомих складових політичного простору є політична платформа, під якою розуміють політичну позицію партії і яка характеризується сукупністю принципових ідеологічних положень, визначень, які спираються на відповідну концептуальну теорію або соціально-політичне вчення. На її основі формуються політичні програми й ідеології, а також формується стратегія поведінки політичного лідера.

За формування відповідальної поведінки парламентарів як політичних лідерів у демократичних державах відповідають політичні партії, які є «охоронцями етичних норм». Саме вони першими перевіряють і відбирають політичних кандидатів і діють як «етичні фільтри». Саме вони підтримують лише тих кандидатів, які поведуться відповідно до високих етичних стандартів.

У країнах розвинутої демократії, зокрема в Австрії, Великобританії, Нідерландах, Польщі, США, Угорщині, Франції, діють чіткі норми регулювання службової поведінки депутатів.

Правила поведінки депутатів у багатьох парламентах світу регулюються різними правовими актами, моральними кодексами, окремими правилами етики. Порушення правил службової поведінки не лише впливає на імідж окремого депутата, а й створює негативний імідж політичній партії, яку він представляє та імідж парламенту загалом, що негативно позначається на ефективності всього законодавчого процесу.

Тому для Українського парламенту як представницького органу публічної влади важливим завданням постає формування нових політичних традицій, таких як усталення норм політичної поведінки, політичних цінностей, ідей, звичаїв, які передаються від покоління до покоління.

*Підвищення рівня політичної культури лідерів політичних партій і держав відбуватиметься шляхом підвищення рівня відповідальної поведінки політичних лідерів, які впливають на формування нових традицій політичного лідерства, зокрема таких як:*

– зрілість особистості та її спроможність діяти усвідомлено й вільно, приймаючи відповідні власні рішення та обираючи різні цілі і способи, методи і стилі їх досягнення;

– схильність до задоволення інтересів суспільства і кожної людини окремо;

– дотримання норм і законів, якісне виконання покладених обов'язків;

– здатність до саморегуляції, самовдосконалення, саморозвитку, розуміння мотивів власних вчинків і їх результатів, усвідомлення власних можливостей у впровадженні сили протидії змінам.

У цілому, відповідальна поведінка політичного лідера залежить ось від чого:

– якісних характеристик організації, що сприяє вдосконаленню і здійсненню управління;

– обов'язкового запровадження в державі індикаторів якості й ефективності державно-адміністративного управління;

– результатів державної кадрової політики, що є підґрунтям сутнісних характеристик соціального партнерства;

– умов створення ефективної системи прозорих і зрозумілих правил і норм.



Відповідальна поведінка політичного лідера є основою його політичної культури, яка залежить від рівня реалізації ним соціального партнерства.

Згідно з Конституцією України наша держава є «суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» (ст. 1).

Як соціальна держава вона:

– спирається на верховенство права;

– забезпечує гарантії дотримання прав і свобод людини;

– створює сприятливі умови для реальної участі працівників у виробленні й соціальній експертизі управлінських рішень на всіх рівнях управління і влади;

– визнає та реалізує систему соціального партнерства як основного механізму досягнення громадської згоди, балансу інтересів працівника, роботодавця, держави при регулюванні соціально-економічних і трудових відносин.

Як соціальна держава вона характеризується відносинами з громадянським суспільством для вирішення соціально-економічних, культурних й екологічних завдань, вирішує питання перерозподілу національного доходу в інтересах суспільства в цілому, зокрема на користь соціально незахищених верств населення.

Наслідком такого соціального партнерства є публічність і відкритість не лише державних органів, а й державних справ для суспільної і громадянської дискусії. За таких умов соціальна держава набуває значущості не лише важливого засобу та ресурсу напрацювання оптимальних політико-управлінських рішень, спрямованих передусім на вдосконалення соціального буття пересічних громадян, а й підґрунтя реалізації принципу співробітництва як основи сучасного державного управління.

Для реалізації положень соціального партнерства важливими є:

- систематичне оприлюднення на сайтах політичних партій позитивного досвіду соціальної взаємодії для формування нових традицій у публічному управлінні, на відміну від старих;
- унормування прозорості системи винагород для членів партії за результати соціальної взаємодії;
- руйнування старих правил і норм соціальної взаємодії між політичними лідерами та членами партії, які ґрунтуються на домовленостях, і встановлення нових, що базуються на юридичних угодах;
- запровадження системного моніторингу потреб та інтересів членів партії і суспільства в цілому;
- установа норм етичної відповідальної поведінки для членів партії у процесі соціальної взаємодії.

Важливим індикатором такої взаємодії є сформованість у ОДВ, ОМС, інших представницьких органів влади соціальної відповідальності, яка:

- полягає у формулюванні чітких «правил гри», контролюванні за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії;
- безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення державно-адміністративного управління;
- немислима без створення ефективної системи прозорих та зрозумілих правил і норм, які є підґрунтям сутнісних характеристик соціальної взаємодії і партнерства, що особливо важливо для проти-

дії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль такого партнерства;

- виступає результатом оптимального використання потенціалу держави;
- передбачає обов'язкове запровадження низки нових індикаторів ефективності державно-адміністративного управління, основними серед яких можна вважати рівні: задоволеності громадян якістю надаваних послуг, довіри громадян до державної адміністрації; залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, а також дієвість функціонування зворотного зв'язку тощо.

Соціальна взаємодія в діяльності політичних партій формує нову цінність політичного лідерства, яка сприяє формуванню довіри суспільства до політичних інститутів влади, основними детермінантами якої є прозорість, відкритість, зворотність зв'язку, перспективність взаємодії, довгостроковість відносин; раціональність, доцільність, вигідність відносин, емоційність зв'язку.

Нині сучасна Україна перебуває у стані демократичного транзиту, і тому формування політичного лідерства та його складників (політичний простір, політична поведінка, політична культура) є вкрай актуальним, таким, що впливає на успішність не лише реформування системи публічного управління, а й модернізацію всього українського суспільства.

Саме в період системних змін, реформування й модернізації держави особливого значення набуває наявність лідерських якостей у тих, хто здійснює політичне управління. Тому політичне лідерство має стати етичним, сутність якого полягає в різних способах формування політичного простору шляхом набуття громадсько-політичного визнання, соціально орієнтованого партнерства та досягнення високого рівня довіри в суспільстві шляхом ефективного і якісного виконання повноважень і функцій.



Етичне політичне лідерство пов'язано з повагою до етичних переконань і цінностей, гідності та прав інших людей; характеризується більшою відкритістю і підзвітністю (транспарентністю) політичних лідерів, довірою до них.

---



---

Пріоритетними у діяльності етичних політичних лідерів стають процеси перетворення складових політичного простору, у ре-

зультаті чого відбуваються якісні зміни в стратегіях їхньої поведінки, цінностях і нормах діяльності, а саме у:

- поведінці політичних лідерів відбувається зміна від ситуативного типу до відповідального;
- цінностях, які об'єднують громадян у політичних партіях, у яких відбувається відмова від радянських і пострадянських цінностей й утверджуються демократичні, які мають чітко структуровані та функціональні статутні документи;
- нормах діяльності, у яких відбувається відхід від ситуативно створених нормативних актів і розроблення таких, що ґрунтуються на засадах міжнародних стандартів якості.

#### 6.4. Цінності та соціальна відповідальність політичної еліти



*Політична еліта виступає суб'єктом публічної влади на рівні державних інституцій різних рівнів.*

Разом із адміністративно-управлінською елітою вона формує владну еліту, яка в державах-учасниках ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів і політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями.

Головними психологічними якостями владної еліти є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме вони залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть.

В епоху середньовіччя до владної еліти відносили людей, які демонстрували милосердя і любов до Бога (Аврелій Августин, Фома Аквінський); у період Відродження еліта виступала «місіонерами» порядку і справедливості. Розвиток концепції моральності еліти був продовжений у так званій «філософії життя» (А. Шопенгауер, Ф. Ніцше) та науково оформився в роботах В. Парето та Г. Моска; у подальшому – в роботах таких науковців, як К. Мангейм, Р. Міхельс, Х. Ортега-і-Гасет, М. Вебер, Г. Лебон, А. Тойнбі, Р. Мілс, Р. Арон, Д. Белл, Г. Лассуел, Т. Карлейль, Р. Емерсон, С. Московічі та інших зарубіжних учених, у яких гуманістичний напрям діяльності елітар-

них особистостей визнавався пріоритетним, сприяв забезпеченню та розвитку соціальної політики й економіки їхніх держав та демократизації суспільних відносин.

В українській філософській думці (початок ХХ ст.) існувала концепція про те, що еліта – це фанати, аскети, подвижники, здатні пожертвувати собою заради ідеї (Д. Донцов, В. Липинський); її потрібно сприймати передусім у морально-духовному сенсі, без фахової диференціації; вона є творцем духовних цінностей, належить усьому суспільству і є носієм національної ідеї; підпорядковує власний народ національним завданням. Сучасні філософи зазначають, що «цінність» позначає належне та бажане, на відміну від реального та дійсного. ХХ ст. успадкувало дві основні групи концепцій стосовно пояснення природи поняття цінності – об'єктивістську та суб'єктивістську.

Лінію об'єктивістського розуміння цього поняття започаткував Платон: він розумів ідею добра як таку, що в принципі не відрізняється від інших ідей, а отже, не відрізняється і від істини; винятковість цієї ідеї полягала в тому, що, з погляду Платона, вона увінчує ієрархію всіх інших ідей. Відповідно до суб'єктивістського розуміння «цінність» належить до психічних об'єктів – їх джерелом є бажання, інтереси, почуття, ставлення.

Суперечливість цих двох наукових підходів до проблеми сприяла тому, що більшість сучасних філософів у поясненні природи цінності прагнуть поєднати позитивні елементи суб'єктивістського й об'єктивістського підходів і розглядають цінність як:

- результат напруги між об'єктивним та суб'єктивним;
- благо для людини, спрямованого на утвердження її в бутті й реалізації творчих можливостей;
- складову аксіологічного критерію елітності;
- результати або продукти різноманітної діяльності людей різних соціальних груп, які задовольняють їх матеріальні або духовні потреби.

Сучасний погляд науковців на цінності обґрунтовує поєднання матеріальних і духовних потреб людини, коли «належне і бажане» збігається з її «реальним і дійсним».

Такий погляд стає пріоритетним у сучасних представників політичної еліти, які тисячоліттями виконувала дві основні функції – створення та розвитку. У певні історичні періоди в суспільствах ви-



ділялися групи людей, які були здатні покращити або створити нову систему життя суспільства та надалі забезпечувати збереження і розвиток цієї системи.

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



*Реалізуватися може лише соціально розвинений народ, що має власну духовну, інтелектуальну, життєздатну еліту, у яких переважаючими є духовні (вищі), а не матеріальні (нижчі) цінності, колективні (партикулярні) й універсальні а не індивідуальні.*

Універсальні або, інакше, загальнолюдські цінності, – це ті, що прийняті (чи мають перспективу бути прийнятими) різними народами, культурами, націями, цивілізаціями (наприклад права людини).

Цінності партикулярні – це цінності певного суспільства, самобутньої культури, нації, цивілізації.

Універсальні цінності існують як включені в контекст кожної із культур, націй чи цивілізацій.

Цінності містять у собі достатній спонукальний складник і саме тому вони відіграють важливу роль у перетворенні реальності, виконують роль основи для дії, спрямовують індивідуальну і колективну дії. Саме ціннісні орієнтації людини визначають лінію її поведінки, яка має різні види, зокрема імпульсивну, нормативну, відповідальну.



*Цінності відіграють провідну роль в об'єднанні індивідів для спільних, колективних дій; є важливими у забезпеченні основи для єднання людей у нації, цивілізації людство.*

Отже, постають питання: на які цінності має бути зорієнтовано формування й розвиток політичної еліти; які складові цінностей; яким чином можна впливати на їх формування.

У представників політичної еліти мають бути сформовані духовні (індивідуальні) цінності, цінності професійного середовища (професійні) та держави і суспільства (національні).

Наприклад, до духовних (моральних) цінностей відносять:

– осмислені моральною свідомістю, етично обґрунтовані, належні доброчесності й відповідні їм норми поведінки (мудрість, мужність, толерантність, вірність, правдивість, щирість та ін.);

– узагальнений зміст основних етичних понять (добро і зло, справедливість, щастя, гідність, честь, обов'язок тощо) і принципів (альтруїзм, гуманізм, благоговіння перед життям та ін.);

– безпосередньо значимі для людини універсальні зразки, вимоги, ідеали моралі, які мають самостійний статус, схвалюються суспільною думкою, знаходять втілення в праві, релігії, мистецтві, філософії.

Моральні цінності все більше розглядаються як універсальні і свідчать про самодостатність не лише конкретної особи, а й суспільства, які їх сповідують. Бажано, щоб вони були притаманні особі політичного і політико-управлінського лідера і чітко усвідомлювались ними, які індивідуальні, а які – національні.



*Національні цінності притаманні суспільству або окремому народу країни, і становлять основу його матеріального й морального існування та розвитку, є визначальним чинником, що справляє вплив на формування системи національних інтересів і цілей, є їх базовим компонентом й основою національної безпеки.*

Деградація та втрата національних цінностей фактично означають втрату національної ідентичності. Вони визначають ціннісні орієнтації суспільства, політичні, культурологічні та філософсько-світоглядні уявлення й переконання, моральні та етичні принципи поведінки кожного члена суспільства. Тому усвідомлення їх політичною елітою та, відповідно, її діяльність на їх основі є надзвичайно важливим пріоритетом сьогодення, зокрема у сфері національної безпеки держави.

Як показав досвід ведення війни під час повномасштабної російської воєнної агресії проти України, яка розпочалась 24 лютого 2022 р., довготривала відсутність чіткого і системного уявлення про національні цінності України та недопустимо поверхове ставлення

щодо гостроти необхідності її розв'язання стали важливою загрозою державності.

Стало зрозумілим, що військове вторгнення РФ в Україну є іспитом на право жити і мати свою державу. Цей виклик об'єднав українське суспільство, владу й опозицію довкола Збройних Сил України, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Українська правляча еліта, зокрема політична і парламентська, переважною більшістю засвідчила свій україноцентризм як національну цінність.

Тому у формуванні національної ідентичності громадян зусилля політичної еліти відіграють ключову роль, адже елементами її конструювання виступають патріотизм, професіоналізм, державна мовна політика, освітня й культурна політика.



*Національна ідентичність* задовольняє потребу стабільності, їй притаманна стабільність складу, традиція спадковості поколінь, людину неможливо вилучити із національної спільноти. Це є найбільш значуща референтна група. Нація має минуле, сучасне і майбутнє. Вона надихає людей на підпорядкування спільній долі, допомагає особистості дістати особисте відновлення і гідність у національному розвитку.

На груповому рівні національна ідентичність пов'язує і солідаризує індивідів на основі групового членства.

Перед сучасною українською політичною елітою стоїть завдання сформувати українську національну ідею щодо формування української політичної нації, що консолідує всіх представників еліти на громадянську позицію в суспільстві.

Ця теза ставить перед елітою завдання про виконання не своїх лише корпоративних завдань, а й державницьких потреб суспільно-значимої ідеї згуртування навколо себе всього українського народу на виконання доленосних завдань державотворення і формування громадянськості, відповідальності кожного представника еліти за долю Української держави і народу.

Формування національної ідентичності – процес, який забезпечує демократичний розвиток суспільства в постійній взаємодії держави, інститутів громадянського суспільства, політичної еліти. Демократичні цінності при цьому є уособленням

гуманізму, духовності, толерантності, свободи слова, завдяки яким демократія здобуває прихильників у всьому світі. Вони мають стати національними цінностями, які пронизують усі сфери життя суспільства.

Цьому сприяють сучасні політичні і політико-управлінські лідери, які своєю діяльністю і прикладами в поведінці все більше переконують у тому, що публічне управління як особливий соціально-політичний інститут має зазнати суттєвої модернізації для виконання державою основної функції у XXI ст. – функції суспільної координації і об'єднання нації навколо національних цінностей. По суті, ідеться про необхідність формування нової парадигми державного управління, успішність впровадження якої має безпосередньо екстраполюватися на вдосконалення соціальних стандартів життя громадян і, як наслідок, на демократичні перспективи Української держави та її входження до держав співдружності ЄС.



Без розв'язання проблеми свідомої трансформації державного управління в публічне управління з метою запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного соціального партнерства у форматі «державна – громадяни» буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів.

Саме тому пріоритетності набуває розв'язання проблеми посилення відповідальності, яку доцільно розуміти як здатність суб'єктів політичної еліти виконувати певні вимоги та здійснювати завдання, досягаючи суспільно чи особисто-значимого результату.

В енциклопедичному словнику державної служби *відповідальність* у найзагальнішому розумінні визначена як категорія обов'язку, дотримання суб'єктом відносин тих моделей поведінки, які склалися в суспільстві на основі моральних, політичних, культурних цінностей. До цієї категорії належить тлумачення поняття «відповідальність», як і інші складники, досліджувані під час аналізу відповідальності соціальної, політичної, моральної.



*Під відповідальністю розуміється відповідальне ставлення особи до своїх обов'язків, покладених на неї законом і вимогами моралі, правильне, добросовісне, ефективне їх виконання, дієва самоперевірка.*

Відповідальність передбачає усвідомлену суб'єктом політичної еліти суспільну необхідність виконання покладених на нього обов'язків – правових, моральних, політичних, соціальних тощо. При цьому властива демократичному суспільству єдність понять «свобода» і «відповідальність» потребує тлумачення відповідальності суб'єкта як свободи його поведінки. Це означає поєднання позитивного і негативного аспектів, у яких відповідальність постає як: відповідальна поведінка, несення відповідальності перед будь-ким і за що-небудь, результат поведінки та процесу несення відповідальності.



*Разом із тим важливо, що в словнику подано чітке визначення соціальної відповідальності як особливого виду соціальних відносин, що відображає свідоме прийняття на себе індивідами групами, організаціями визначених обов'язків, усвідомлення зв'язку своїх дій з їх можливими наслідками для суспільства та громадян, а також готовність підпасти під різні санкції (економічні, юридичні, моральні) у разі негативних результатів діяльності.*

У зв'язку з цим соціальна відповідальність політичних лідерів як представників політичної еліти визначається соціальною природою публічного управління.

Виступаючи одним із її основоположних принципів, вона має два обов'язкові аспекти:

- зобов'язання чесно й сумлінно виконувати завдання й функції, покладені на них;
- моральний обов'язок, підкріплений принципами професійного обов'язку та моралі особистості.

*Будучи одним із основних принципів влади, соціальна відповідальність свідчить про те, що чим вищий рівень владних повно-*

*важень особистості, тим вища її відповідальність.* Тобто відповідальність завжди і щоразу постає у персоніфікованому вигляді, оскільки владні компетенції реалізуються конкретною особою керівника та політика. Моральним регулятором соціальної відповідальності виступає сумління, тобто здатність індивіда до морального самоконтролю.

Основними складовими механізму формування їх соціальної відповідальності науковці визначають удосконалення нормативно-правової бази, дію контролюючих органів, моральне виховання, становлення професійного обов'язку у процесі виконання посадових обов'язків, удосконалення професійних умінь та навичок, формування службової культури, удосконалення системи оцінювання якості праці, зміцнення системи заохочень та санкцій.

Виходячи за межі внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, соціальна відповідальність існує як функція державної служби.



*Тому невід'ємною рисою державного службовця і депутата різних рівнів має стати добровільне та свідоме підпорядкування своєї діяльності вимогам суспільних потреб, інтересів і цінностей та державних норм, спрямування своїх знань, умінь та навичок на реалізацію функцій держави, базування своєї професійної діяльності на службовому обов'язку та моральних нормах.*

## 6.5. Особливості розвитку еліт в умовах глобалізаційних викликів сучасності

Тектонічні зміни, що нині переживає світ через військову агресію РФ проти України, будуть мати реальний вплив на трансформацію його архітектури, принципово змінюючи критерії та технології управління соціально-політичними процесами, що лишалися пріоритетними і незмінними протягом тривалого часу. Ці події є тестом для багатьох сучасних геополітичних процесів і явищ, що засвідчили неспроможність певних наративів, і приведуть до утворення абсолютно нового соціального постмодерну.



Українське сьогодення стало відповідним маркером для сучасних глобалізованих еліт, піднявши завісу над їх цивілізаційним вибором та аксіологічним потенціалом.

Сучасні умови визначають новітню стратегію розвитку держави та зумовлюють потребу формування нової управлінської еліти, яка б відповідала потребам часу – сповідувала аксіологічні підходи та цивілізаційний стиль мислення і бачення перспективи розвитку суспільства та володіла сучасними глобальними технологіями. Тому важливим в умовах глобалізації стає врахування ментальних і культурно-психологічних ознак спільноти, які мають бути пріоритетними у процесі комплектування апарату державного управління і відповідно закладають підвалини проголошення нової ідеології соціального (глобалізаційного) розвитку держави.

Підвищуються вимоги до компетентності і професіоналізму, продуктивності та результативності державних управлінців, віднесені до категорії політичної та політико-управлінської еліти. Зокрема, перед сучасною управлінською елітою в контексті процесів глобалізації постає необхідність:

- раціонально використовувати свої можливості та здібності щодо модернізації системи управління;
- визначати стратегію діяльності;
- миттєво реагувати на зміну типу суспільного розвитку, швидко і точно діяти, на основі «алгоритмів мислення» і поведінки;
- розробляти інноваційні проєкти з метою забезпечення ефективності державного управління.

Складність діяльності державно-управлінської еліти в умовах глобалізації позначається на формуванні адекватної стратегії національної системи державного управління, яка полягає не лише в тому, щоб зберегти державність, але й діяти злагоди в суспільстві, розділеному переважно на людей зі стилем мислення індустріальної (які часто не розуміють виклику сучасної ситуації, зумовленої розвитком глобалізаційних процесів) і постіндустріальної епохи (які вбачають у державі передусім сервісну інституцію – спрямовану на надання управлінських послуг).

У нинішніх умовах посилюється роль демократичних інститутів у державі, оскільки вона у процесах глобалізації претендує на роль

світового гаранта демократичних процесів і обумовлює формування конструкції нової демократії. Забезпечити її покликана національна еліта. Вона має насамперед виступати гарантом збереження традиційних загальнонаціональних цінностей шляхом національного наслідування, що є результатом відсутності інтелектуальних «розривів» у суспільстві, оскільки у противному разі будь-яка культура зникла б з обличчя землі, якщо б її носії не сповідували думку про підтримання основних її цінностей. При цьому загальні цінності еліти в умовах глобалізації є центрами кристалізації нових культур, тому саме вона має виступати носієм нової організаційної культури.

Новим принципом формування та функціонування державно-управлінської еліти в умовах глобалізації є *корпорації*, які все частіше стають уособленням транснаціональної еліти, сформованої за професійним принципом, а корпоративна держава – як результат утвердження нового суспільства.

Категорія «корпорація» часто підміняється поняттям «техноструктура» – об'єднання найвищих посадових осіб, які приймають управлінські рішення, або нова державно-управлінська еліта, яка бере верх над традиційною фінансовою олігархією. Вона контролює найвищі посади в адміністрації, а також керівні щаблі у величезних корпораціях і поступово стає правлячою стратою західного глобалізованого суспільства. Реальне проникнення нових інформаційних технологій у державно-управлінську діяльність формує співтовариство людей із новою суспільною свідомістю, яка обумовлена глобалізаційними процесами.

Сучасний державний управлінець за таких умов занурюється у світ глобальних технологій, із рівнем зростання яких його світогляд гіпертрофується, що реально засвідчує розрив культур, до яких він належить. Їх відносять до так званої еліти глобалізованих бюрократів, до яких належать службовці державних і наднаціональних структурних утворень і консьюмеристської еліти, до якої зараховують тих, хто розробляє та впроваджує ефективні інформаційні технології.

Наступною фундаментальною вимогою глобалізації є *інституціоналізація та мобілізація управлінського потенціалу нації*.

Це означає, що державно-управлінська еліта має:

- виробити нові соціально-ідеологічні конструкції, які б забезпечили стратегію глобалізації;



– передбачили збереження інтересів тих, хто отримує від глобалізації найбільшу користь;

– дотримуватись справедливості щодо менш розвинених країн.

Одна з проблем, яка надзвичайно гостро сьогодні постає перед державно-управлінською елітою, – це проблема державної влади, здатної розробити національну стратегію шляхом оптимальної організації інтелектуальної управлінської еліти на досягнення технологічних проривів.



*Інтелектуальний ресурс і високопрофесійний потенціал еліти сьогодні мають скоротити відстань між розвиненими державами і впливати на ступінь опозиційності між іншими державам.*

Має створитися соціально сприятливий простір для інтеграції різних країн зі світом, європейськими стандартами зокрема. Метою такого простору є нарощування й підвищення якості сукупного державно-управлінського потенціалу як ключового чинника інноваційно-економічного розвитку кожної з країн, а також прискорення соціального розвитку всієї Європи. Такий простір має створити рівні для всіх умови доступу до новітньої інформації, відкривши тим самим нові можливості для спілкування між управлінцями, забезпечити формування престижності професії управлінця, захистивши їх інтелектуальну власність, підвищити продуктивність наявного потенціалу шляхом збереження вітчизняних традицій державності.

На державний кадровий потенціал в умовах глобалізації та при загрозі національній безпеці багатьом країнам Європи, що спричинена вторгненням РФ в Україну, покладається функція не лише забезпечення єдності державних, суспільних і національних інтересів, але і творення такої системи інтересів, які захищають передусім демократію як цивілізаційний вибір. Кожна держава має свою власну ментальну модель формування кадрового потенціалу, зорієнтовану на реалізацію загальнонаціональних інтересів.

Лише та країна, яка в сучасному світі здатна максимально розширювати коло учасників управлінського процесу, бути відкритою для світового простору, змінювати способи організації управлінської діяльності і водночас володіти власними національними критеріями збереження своєї самобутності, які не дають їй змоги

розчинитися в умовах загальносвітової стандартизації, може розвиватися належним чином.

Основна роль у таких процесах належить розробці спеціальних *соціальних технологій кадрової політики*, спрямованих на максимальний розвиток інтелектуального потенціалу управлінських кадрів, головною якістю якої є високий професіоналізм і громадянська позиція.

У контексті сучасних глобалізаційних процесів, які приводять до формування нової парадигми управління суспільним розвитком, принципово змінюється характер і специфіка діяльності державних службовців як суб'єктів реалізації нових критеріїв і цінностей, які відповідають новим умовам життєдіяльності людства.

Така парадигма характеризується передусім зміною ціннісних орієнтацій державних службовців, що тим самим потребує формування нового рівня їх професійної ідентичності та національної свідомості.

Це пов'язано з тим, що розвиток сучасного світу декларує нові тенденції суспільної життєдіяльності, а відповідно до цього і нову модель організації системи державного управління, яка базується на зростанні взаємозалежності та світоцілісності, що викликані процесами глобалізації.

Не менш важливу роль у зміні функцій діяльності державних службовців відіграє загострення глобальних проблем розвитку людства, без інтегрованого розв'язання яких останнє реально втрачає перспективи свого буття. Сучасний світ є настільки суперечливим і непередбачуваним, що чітко класифікувати його перспективи без активної участі у їх формуванні державно-управлінського апарату практично неможливо.

В умовах воєнної загрози, що є викликом для кожного громадянина і для держави в цілому, у процесі організації державно-управлінської діяльності в контексті глобалізації важлива роль належить розвитку не лише професійних здібностей, а й формуванню нового рівня громадянської відповідальності – україноцетризму державних службовців, яка б узгоджувалась із сучасними умовами та факторами загальноцивілізаційного розвитку. Це підтверджує те, що сучасний світ в умовах глобалізації настільки мобільно змінюється, що потреби у висококваліфікованих управлінських кадрах, здатних приймати ефективні рішення та реалізовувати адекватну політику, є

очевидними. У зв'язку з цим в умовах глобалізації перед інститутом державної служби з'являються як нові можливості для оптимізації своєї діяльності, особливо що стосується спрощення механізмів налагодження міжнародної співпраці, так і нові ризики – питання підведення під єдині глобалізаційні стандарти налагодження державно-управлінської діяльності, які нівелюють національний фактор.



*Державно-управлінська діяльність сьогодні має будуватись на стратегії навчання й удосконалення вміння держслужбовців ефективно виконувати свої професійні функції в умовах глобальних змін.*

Для реалізації цієї мети мають бути вироблені нові критерії організації діяльності державних службовців, до яких відносять:

- відповідність глобалізаційним критеріям суспільного розвитку;
- виключну спрямованість та ефективність організації системи управління.

Відповідно до цього мають змінитись і критерії добору державних службовців, передусім це мають бути управлінці комплексною сучасною підготовкою, які володіють інноваційними підходами й інструментами для прийняття ефективних державно-управлінських рішень, що відповідають умовам глобалізаційного розвитку.

Трансформація функцій діяльності державних службовців в умовах глобалізації пов'язана з глобальними проблемами суспільного розвитку, розв'язувати які безпосередньо вони покликані. Насамперед це пов'язується з необхідністю розв'язання проблеми взаємозалежності транснаціональних політичних, економічних і культурних систем, принципова відмінність між якими чітко увиразнюється саме в умовах глобалізації.

На думку американського політолога С. Гантінгтона, світовий порядок у ХХІ ст. буде визначатися взаємодією різних культур-цивілізацій, межі яких збігатимуть із межами ореолів поширення окремих мов, стилів життя тощо. Він розглядає цивілізацію як найвище культурне утворення, яке об'єднує людей як на засадах таких елементів культури, як мова, релігія, звичаї тощо, так і на засадах самоідентифікації людей. Поряд із західною цивілізацією, яка об'єднує північну Америку і Західну Європу, С. Гантінгтон виділяє ще вісім

цивілізацій – слов'яно-православну, буддистську, японську, ісламську, індуську, латиноамериканську, африканську, сінську.

Лінії «культурних розломів» між цими цивілізаціями становлять центральні лінії конфліктів у сучасному світі. У цьому зв'язку особливого значення набуває проблема реалізації національної безпеки, адже ризики її втрати стають дедалі очевиднішими в сучасних умовах, а це, у свою чергу, потребує наявності висококваліфікованих управлінців-практиків з питань міжнародної безпеки. Широкомасштабне вторгнення РФ на територію України, геноцид українців, руйнування міст і сіл, нищення цивільної інфраструктури засвідчило існування лінії культурного розлому в самій так званій слов'яно-православній цивілізації, до якої понад триста років усіма можливими методами поневолення росія намагалася вмонтувати Україну. Реальність сьогодення така, що ні слов'янства, ні християнства в країні-агресорі по суті немає. Є тільки автократія, що сповідує ідею світового панування і виступає як світовий терорист номер один.

Наслідком такої лінії «культурного розлому» стане поява у майбутньому європейської слов'яно-православної гілки цивілізації і її атавізму у вигляді слов'яно-азійської автократії, підданої міжнародному остракізму.

Саме тому система підготовки державних службовців має бути побудована таким чином, аби шляхом набуття відповідних знань дати їм можливість легко адаптуватись до нових глобалізаційних і цивілізаційних умов суспільного розвитку.

Одним із ризиків організації ефективної діяльності державних службовців сьогодні є превалювання технократизму у системі їх підготовки, а це, у свою чергу, перешкоджає їм належно адаптуватись до нових глобалізаційних умов.



*Технократизм декларує пріоритет технології ухвалення рішень над ціннісно-аксіологічною складовою організації державно-управлінської діяльності і не є адекватною формою зваженої оцінки державними службовцями відповідної ситуації.*

Це підтверджує той факт, що адміністративні механізми діяльності державних службовців не можуть превалювати над їх ціннісно-аналітичною складовою.

Саме тому в умовах глобалізації при підготовці державних службовців доцільно посилити «дослідну й аналітично-експертну» складову, яка б дала змогу їм відійти від формально-технократичної системи державного управління до ціннісно-аналітичної, яка адекватно відповідає сучасним умовам суспільного розвитку.

До сучасних тенденцій діяльності державних службовців в умовах глобалізації відносять:

- наявність спільних глобальних проблем суспільного розвитку, які потребують узгодженого пошуку універсальних технологій їх розв'язання;

- професійна підготовка державно-управлінського апарату, яка базується на ґрунтовному вивченні досвіду організації світових систем державного управління (такий чиновник найбільшою мірою зможе виробити ефективну технологію прийняття державно-управлінських рішень у умовах глобалізації, зважаючи на її відповідність світовим стандартам розвитку);

- створення умов для розвитку власної системи державного управління виходячи із детального знання світового досвіду розв'язання окремих проблем, у основі чого лежить оцінка й аналітика змісту діяльності управлінців;

- створення відповідних програм щодо взаємообміну досвідом між державними службовцями. Передусім ідеться про так звану загальноуправлінську систему професійної підготовки, яка дасть їм змогу обрати все найкраще, що може бути адаптоване у вітчизняних реаліях. Важливим в умовах глобалізації має стати розробка та відповідне затвердження «Програми діяльності державних службовців в умовах глобалізації». Така програма має включати блок пріоритетів, які стають визначальними в діяльності державних службовців саме в умовах глобалізації, нереалізованість таких пріоритетів дасть змогу чітко діагностувати ризики, з якими неминуче може стикнутись управлінський апарат. Наявність такої програми є вкрай необхідною, оскільки вона дасть змогу відповідною мірою захистити інтереси національного державно-управлінського ресурсу, чітко виписати критерії вимог до його діяльності виходячи із сучасних глобалізаційних тенденцій розвитку, а головне – вчасно здійснювати коригування управління суспільним процесами.

Світовий досвід засвідчив, що для того, щоб забезпечити ефективність діяльності державних службовців в умовах глобаліза-

ції, у світі створюють відповідні інституційні структури (корпорації, інститути, дослідницькі й експертні центри), до функцій яких входить аналіз змін, що відбуваються у сучасному світі, оцінювання їх на предмет позитивного або негативного впливу на систему державного управління, віднаходження способів локалізації відповідних форм впливу. Такі інституційні структури у світі є безпосередніми суб'єктами управління суспільним розвитком, оскільки вони забезпечують вироблення, аналіз і реалізацію державної політики.



Серед них значне місце посідають Давоський і Більдерберзький клуби сучасної ділової і політичної світової еліти. Зокрема, про давоську еліту говорять, що це «люди, які контролюють практично всі міжнародні інститути, багато урядів, а також значну частку світової економіки». Ця міжнародна неурядова організація, що була заснована в 1971 р. з метою економічного розвитку та менеджменту, на сьогодні трансформована у щорічний бізнес-форум світових лідерів, що налічує понад 2500 учасників. Одним із співзасновників форуму є відомий український економіст і меценат, автор Декларації «Про відповідальність людини» – Богдан Гаврилишин. Таким чином ділова та політична еліта світу прагне бути залученою до розв'язання глобальних проблем. Її представники – це банкіри, бізнесмени, урядові чиновники, інтелектуали і журналісти із усього світу, які щорічно проводять у Давосі Всесвітні економічні форуми, на яких визначаються світові економічні тенденції та перспективи. Більдерберзький клуб, заснований у 1954 р. як спосіб комунікації повоєнної еліти, на відміну від Давоського, об'єднує не тільки економічні кола, а й відомих світових лідерів, діячів і політиків для обговорення широкого кола питань, крім економічних і політичних, зокрема, проблеми міжнародного тероризму, змін клімату на планеті, новітніх технологій тощо. Ця щорічна приватна конференція, що збирається в різних місцях світу і налічує від 120 до 150 учасників, деякими коментаторами називається як *світовий тіньовий уряд*.

Варто зазначити, що світова еліта практично не керується інтересами національного електорату. Поступове зміщення центру

ухвалення рішень з національного на наднаціональний рівень послаблює можливості як пересічних громадян, так і сформованих у лоні національної політики груп тиску впливати на ухвалення рішень загальнонаціонального масштабу. Інакше кажучи, в умовах глобалізації суб'єкти прийняття рішення стають більш самодостатніми, а їх рішення – менш доступними для суспільного розуміння, що сприяє посиленню політичної влади еліт. Однак ця констатація характеризує тільки одну сторону питання. Інша полягає в тому, що процес глобалізації супроводжується падінням можливостей національних еліт контролювати процеси у сфері національних економік, політики та культури. При цьому відповідно падають і можливості контролю політичних еліт над національними електоратами. Дилема і взаємопов'язаність прийнятих на наднаціональному рівні рішень стимулюють проведення політики, яка нерідко входить у протиріччя з інтересами національних електоратів, що породжує недовіру і підозрілість останніх до власних еліт, що піддаються критиці з боку насамперед популістських рухів.



*В умовах глобалізації влада еліт на наднаціональному рівні зростає, а на національному – падає.*

Тому для українського суспільства в умовах російської агресії вкрай важливим є реалізація не тільки *принципу антропоцентризму*, а й *україноцентризму* в кадровій політиці, який кардинально змінює критерії ставлення до сучасної людини, до її інтелекту, діяльності, засобів функціонування та реалізації, а також до громадянської позиції та ціннісних орієнтирів. На противагу економічному принципу, який протягом тривалого часу виступав основним засобом суспільного розвитку, новий принцип вказав на те, що головним конгломератом такого розвитку є людина з її здатністю швидко адаптуватися до сучасних глобалізаційних умов і можливостями віднайти ефективні ресурси модернізації такої практики. Це безпосередньо вказує на те, що основна інвестиція, яку робить людина у сучасному постіндустріальному суспільстві, це її інтелектуальний потенціал.

Для України одним із пріоритетних завдань в умовах глобалізації є створення ефективної державної кадрової політики, яка б була ідентична рівню її національного розвитку і дала змогу протистоя-

ти сучасним викликам глобалізації, яка, крім пріоритетів, створює й реальні ризики для функціонування національних систем, особливо перехідних суспільств. Адже з боку економічно розвинених суспільств декларуються уніфіковані та стандартизовані критерії вимог до змісту діяльності кадрового потенціалу, дотримуючись яких можна втратити імперативи національної ідентичності у творенні державної політики в цілому.

Саме тому важлива увага в умовах глобалізації має приділятися нарощуванню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, який би відповідав потребам державно-управлінської практики і був здатен забезпечити динамічний і потужний розвиток держави. Керівні кадри мають бути високоінтелектуальним і високопрофесійним ресурсом, відкритим до впровадження різних форм новацій і застосування технологічних модернізацій з метою забезпечення сталого розвитку суспільства. Україні, як і більшості постіндустріальних країн світу, потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами управління, здатні забезпечити економічний і соціальний розвиток держави в умовах глобалізації.

Для цього держави повинні мати здатність:

- діяти в сучасних умовах суспільного розвитку;
- бути відкритими до впровадження відповідних новацій;
- реалізувати конкретні функції у системі державного управління;
- усувати фактори, які перешкоджають глобалізації: неадекватно організоване комунікативне середовище у сфері державного управління; відсутність чіткої процедури узгодження державно-управлінських рішень; високий рівень стандартизації процесу реалізації державно-управлінських рішень; недостатня міра узгодженості інтересів між громадянами й управлінцями з питань зовнішньої політики; відсутність чіткої системи вимог до діяльності державних службовців в умовах глобалізації; дублювання управлінських функцій у системі державного управління, що, у свою чергу, пов'язується зі створенням відповідних структур (вітчизняних і зарубіжних), які мають тотожні функціональні повноваження; окремі цілі, які постають перед управлінським апаратом, передбачають максимальні затрати; управлінський вплив є несвоечасним, а тому приводить до відсутності можливості досягнення поставленої мети.





*Державна служба в умовах глобалізації має перетворитись на інструмент «швидкого реагування» на нові умови, фактори та тенденції суспільного розвитку, аби тим самим забезпечити його оптимальність і локалізувати окремі деструкції в системі функціонування державного управління.*

В умовах сучасної України це ще твердий курс на перемогу агресора та відбудову країни. З цією метою вона як фундаментальний інструмент суспільного розвитку має забезпечити;

- незмінність демократичного та євроінтеграційного вибору;
- подолання кризових ситуацій, зумовлених сучасними процесами;
- стимулювання інноваційного розвитку держави, аби вона стала конкурентною у світі, і це обов'язково має супроводжуватись розвитком власних національно регламентованих технологій інноваційного розвитку;
- захист національних інтересів від негативних впливів, зумовлених модернізаційним і транснаціональним підходом до реформування системи державного управління;
- сталий розвиток країни в умовах глобалізації та вироблення відповідних ментальних форм позиціонування її в сучасних умовах суспільного розвитку;
- вироблення нових форм організаційно-правової культури діяльності державних службовців, здатних не лише декларувати певну систему цінностей, а й забезпечувати її відповідну реалізацію;
- створення нових засад персональної відповідальності за управління державою, яка базується на ментально регламентованій системі державно-управлінських цінностей (інституціоналізація відповідальності);
- управління людськими ресурсами шляхом створення відповідних моделей мотивації як необхідної складової ефективності їх діяльності.

У сучасному світі належним чином може розвиватися лише та країна, яка здатна максимально розширювати коло учасників державно-управлінського процесу, бути відкритою для світового простору, змінювати способи організації управлінської діяльності і водночас володіє власними національними критеріями збереження своєї

самобутності, які не дають можливості їй розчинитися в умовах загальносвітової стандартизації. Тому основна роль у таких процесах належить розробці спеціальних соціальних технологій управління, спрямованих на максимальний розвиток інтелектуального потенціалу державно-управлінської еліти, головною якістю якої має стати високий професіоналізм і громадська позиція.

## Висновки до розділу 6

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

Лідерство розглядається нами як суспільно-політичний феномен.

Політичний лідер як людина, яка керує політичними процесами, здійснює функції з управління суспільними відносинами, політичною організацією або рухом; той, хто здатний змінювати перебіг подій і спрямованість політичних процесів. Тому очевидно, що не кожен прем'єр-міністр, монарх, керівник політичної партії, а тим більше парламентарій стає політичним лідером.

Політичні лідери активізують політичні процеси в суспільстві, висувають програми, що визначають хід історичного розвитку суспільства.

Реальна політика ніколи не вершилася без участі політичних лідерів, які виступають головними дійовими особами в політичних процесах, їхніми основними стимуляторами.

Політичні лідери загальнодержавного, загальнонаціонального масштабу – це державні діячі, керівники великих партій, депутати, лідери суспільно-політичних рухів, ініціатори різного роду суспільних об'єднань. Їх характеризує можливість реально впливати на політику, зокрема визначати стратегію розвитку суспільства, формувати уряди та контролювати їх діяльність.

Політичне лідерство – це механізм і конкретні способи реалізації влади; являє собою вищий рівень лідерства, оскільки воно

відображує політичні процеси й відносини у вищих структурах влади, фіксує владні відносини між суб'єктом й об'єктом політики на вершині політичної піраміди.

Політико-управлінське лідерство є одним із проявів політичного лідерства.

Парламентське лідерство розглядається як спосіб реалізації влади у парламенті – вищому законодавчому державному органі, в якому значну роль відіграє лідерська поведінка керівника парламентської фракції (групи), парламентського комітету, парламенту в цілому.

### Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Охарактеризуйте основні демократичні цінності та компетентності.
2. Політична еліта: структура й системи відбору.
3. Еліта – найцінніший елемент соціальної системи, орієнтований на задоволення її найважливіших потреб.
4. Вимоги суспільства до політичного лідера в контексті сучасної ситуації в Україні.
5. Еліта як носій прогресивних ідей розвитку суспільства.
6. Представницька влада – системоутворювальний елемент у публічному управлінні.
7. Публічні цінності – основа державно-управлінської та соціально-політичної діяльності.
8. Публічний характер представницької влади та представницької діяльності.
9. Конструювання публічних цінностей.

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

1. Роль політико-управлінської еліти в розвитку публічного управління.
2. Цінності політико-управлінської еліти.

3. Місце та роль представницьких органів влади у системі органів державного управління.

4. Тенденції розвитку політико-управлінської еліти в умовах глобалізаційних викликів сучасності.

5. Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі.

### Тематика круглих столів, дискусій

1. Діяльність адміністративно-управлінської еліти в контексті сучасного етапу функціонування Української держави.
2. Управління людськими ресурсами на державній службі як мистецтво управління.
3. Взаємодія адміністративно-управлінської та політичної еліт: сучасний стан та перспективи.
4. Результативність представників державно-політичної еліти в контексті реалізації стратегічних реформ «Україна – 2030».
5. Служіння суспільству: сутність, цінності, значущість.
6. Реалізація народно-національного представництва: ціннісний консенсус та практики.
7. Представницька влада в дизайні демократичних змін в Україні у XXI столітті.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Антонович В. Про козацькі часи на Україні. Київ, 1991. С. 155.
2. Бережна І. Оновлення політичної еліти в Україні: несподіванка обіцяної атаки. *Віче*. URL: <http://www.viche.info/journal/1955/>
3. Гошовська В. А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. С. 11–57. <https://ir.library.knu.ua/knurepo/handle/123456789/301>
4. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2008. 292 с.

5. Гошовська В. А. Становлення української соціал-демократичної думки кінця XIX – початку XX століття (проблема світогляду, національних особливостей, теоретичного осмислення на сторінках преси). Харків: Основа, 1997. 422 с.
6. Даниленко Л. І. Досвід країн демократичного транзиту з формування політичного лідерства. 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. С. 142–160.
7. Даниленко Л. І. Політична освіта в Україні як чинник формування демократичної держави та демократичного типу політичної культури. 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. С. 109–129.
8. Донченко О., Романенко Ю. Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення). Київ: Либідь, 2001. С. 83.
9. Дорошенко Д. Нарис історії України. Київ, 1991. Т. 2. С. 271.
10. Елітознавство: підручник / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, І. М. Плотницька, І. Д. Дудко та ін.; за заг. ред. д. філос. н. Л. Г. Комахи, д. політ. н. В. А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС, 2022. 201 с.
11. Елітознавство: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2013. 268 с.
12. Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. Київ: Логос, 1999. С. 198–210.
13. Крип'якевич І. П. Історія України. Львів, 1990. 280 с.
14. Політична опозиція: навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, К. О. Ващенка, Ю. Г. Кальниша. Київ: НАДУ, 2013. 208 с.
15. Політичне лідерство: навч. посіб. / В. А. Гапоненко, С. С. Бульбеньюк, Н. М. Довганик та ін. Київ: КНЕУ, 2021. 324 с. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/341ffef6-c4c0-4c5b-b83e-197abac62b16/content112>
16. Політичне лідерство: навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2013. 300 с.
17. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2 т. Київ, 1992. Т. I. С. 220.

18. Соціалізація політичної еліти: навч.-метод. матеріали / уклад.: В. А. Гошовська, Т. В. Новаченко. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.
19. Українська еліта та її роль у державотворенні: навч. посіб. / за заг. ред. д. політ. н., проф. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 136 с.
20. Українська еліта у другій половині XIX – на початку XXI століття: особливості формування, трансформація уявлень, інтелектуальний потенціал. Західні землі. Вибрані проблеми / від. ред. І. Соляр, упоряд. О. Муравський, М. Романюк; НАН України, Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича. Кн. 1. Львів, 2023. 536 с.
21. Яковенко Н. М. Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). Київ, 1993. 472 с.
22. Goshovska, V., Danylenko, L., Dudko, I., Goshovskyi, V., Reiterovych, I. Political leadership in the representative power of Ukraine in the context of global challenge. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, Special*. 2024. Is. I (14/1-XXXIX). P. 189–194. ULR: [https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/A\\_38.pdf](https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/A_38.pdf)
23. Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1950. 270 p.
24. James H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the Elite*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958.
25. Robert Michels. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, trans. Eden and Cedar Paul. Glencoe: The Free Press, 1915, 1949. 243 p.

## ПАРЛАМЕНТ – ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

*Мета розділу:* розкрити сутність конституційно-правового статусу Верховної Ради України та її місце в системі державних органів влади та місцевого самоврядування, особливостей правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України, принципу відповідальності народних депутатів.

*Результати навчання:*

- концептуальні знання про взаємодію Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та громадянського суспільства;
- здатність аналізувати діяльність Апарату Верховної Ради України;
- вміння критично оцінювати політичні процеси та сприяти забезпеченню соціально відповідальної політичної діяльності;
- здатність до модернізації депутатської діяльності з урахуванням особливостей трудової діяльності.

*Ключові слова:* державне будівництво та місцеве самоврядування, парламент, електронний парламент, громадська експертиза, повноваження народного депутата, парламентсько-трудова відносина, депутатський імунітет, депутатський індемнітет, відповідальність.

### 7.1. Парламент як інститут представницької законодавчої влади



Парламент (англ. parliament, нім. Parlament, фр. Parlement, від parler – говорити, розмовляти) – вищий законодавчий орган, який здійснює представництво основних соціально та політично активних груп населення.

Парламент обирається населенням країни (у деяких країнах є практика парламенту, що частково призначається) представницький орган, носій законодавчої влади, інститут демократичного суспільства.

Сучасний парламент – це загальнодержавний представницький орган, головна функція якого полягає у здійсненні законодавчої влади.

Саме поняття парламент видозмінювалося з плином часу.

У первісному значенні поняття parliamentum передбачало необхідну розмову ченців, у XII–XIII ст. воно використовувалося для

позначення наради ченців. У Великій Британії терміном «parliament» охарактеризували будь-яке обговорення проблем, що виникають. При Плантагенетах (династія англійських королів, що керувала Англією з 1154 по 1399 р.), цим словом позначали «Великі поради». Вестмінстерський статус 1275р. вперше використовує французьке слово parlement для назви «Великої ради Англії».

Один із перших нині чинних парламентів – ісландський альтинг – був створений у 930 р.

У середні віки в Європі станово-представницькі органи держави виконували функції дорадчого органу при монарху та пошуку згоди між станами. Наприкінці XVI – середині XVII ст. під натиском абсолютизму (за винятком Великобританії) становий парламент занепав.

Сучасний парламент як загальнонаціональна представницька установа – порівняно новий інститут, початок становлення якого пов'язується з ідеєю необхідності незалежності окремих гілок державної влади, послідовно сформульованої наприкінці XVII – початку XVIII ст. (Т. Гоббс у середині XVII ст. констатував, що розподіл влади призводить до її руйнування).

Ш. Л. Монтеск'є обґрунтував необхідність незалежності трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової) у вигляді трьох елементів держави, відносини між якими утворюють єдину систему. У XIX ст. парламентаризм стали пов'язувати із демократією. Сьогодні у більшості країн світу поняття «парламент» стало універсальним, хоча назва та статус цього інструменту може бути різним. Компетенція та функція парламенту визначаються писаною та неписаною конституціями, конституційними традиціями, конституційними угодами чи конституційними практиками.

Поряд із поняттям «парламент» у сучасній політичній науці використовується термін «парламентаризм». Парламент і парламентаризм – взаємопов'язані та нерівнозначні поняття. Парламент – інструмент парламентаризму, основна структура народного представництва; парламентаризм – представницький характер правління суспільством, заснований на виборній системі посадових осіб громадянами, режим взаємозалежності та взаємної відповідальності законодавчої влади та уряду в системі представницької демократії.

Сучасний парламентаризм передбачає загальну громадянську участь у вигляді делегування повноважень депутатському корпусу за результатами його обрання. Парламентаризм характеризується пу-



блічністю думок (публічність дискусій і дебатів, причому у стінах парламенту), захищеністю свободи слова, свободою друку, зборів і парламентським імунітетом.

У цій системі громадяни мають найширші можливості публічно висловлювати свою думку щодо широкого кола питань, що стосуються державної політики, критикувати посадових осіб, уряд, режим, економічний устрій, державну ідеологію тощо. У державах, де парламент не має значної ваги у системі влади, використовується поняття обмеженого парламентаризму.



У науковій літературі виділяють:

- привілейований парламент (характерний для суспільств із сталою та значною роллю представницького органу);
- президентський (значна роль може належати виконавчій владі (Франція та ін.));
- перехідний (типовий для країн із нестійкими (що трансформуються) політичними інститутами);
- авторитарний (типовий для країн, де парламенти відіграють роль законодавчого інституту).

Повноваження парламенту складаються історично. Традиційно до основних функцій парламенту відносять представницьку, законодавчу, фінансово-бюджетну та контрольну функції.



Парламент:

- формує уряд партією (чи коаліцією партій) більшості, яка здобула перемогу на загальних виборах, призначає керівника та членів уряду;
- надає підтримку політиці уряду у вигляді прийняття законів, запропонованих урядом;
- реалізує право розпоряджатися фінансами та контролю за його виконанням урядом;
- ратифікує найважливіші міжнародні договори та угоди;

– здійснює контроль над поточною діяльністю уряду в цілому та окремими міністрами, має право винесення вотуму недовіри уряду (вимагає відставки);

– надає право опозиції (партіям меншості) контролювати та критикувати діяльність уряду, пропонувати альтернативи політичному курсу уряду;

– здійснює законодавчу діяльність, тобто розробляє, вносить, обговорює та приймає закони;

– пропонує внесення змін та доповнень до конституції кваліфікованою більшістю у разі, якщо законом не передбачено іншого порядку.

Усі ці функції представницької влади можуть мати варіації, які визначаються різними конституційними та іншими угодами, звичаями чи конвенційними нормами. Політичне значення парламентів пов'язані з участю у процесі рекрутування політичної еліти, підготовкою політиків до вищих структур виконавчої (характерно для парламентських систем), агрегацією та громадською артикуляцією інтересів різних груп.

*Види парламентів*

Вищі представницькі органи можна поділити на кілька видів. Розрізняють парламенти з абсолютно необмеженою (абсолютно невизначеною) компетенцією, якщо вони мають право приймати закони про будь-які питання (Англія, Японія, Італія, Ірландія, Греція, сучасні соціалістичні держави; до цієї групи належали і країни народної демократії). Парламенти з абсолютно обмеженою (абсолютно визначеною) компетенцією (приклад – Конституція Франції 1958 р.) обмежені переліком питань своєї компетенції, проте він може бути уточнений і доповнений законом.

Парламенти з відносно обмеженою компетенцією характерні для федеративних та децентралізованих унітарних держав, оскільки в них владні можливості центральних інститутів обмежені правами суб'єктів федерацій чи територіальними утвореннями (США, Іспанія та ін.). Деякі вчені відносять до таких і країни, де є спільна компетенція союзу і його суб'єктів (федерації – ФРН, Індія, Малайзія).

Виділяються парламенти з відносно певною компетенцією в країнах із компетенцією діяльності вищого представницького органу, що змінюється. Внаслідок нечіткості критерію цієї класифікації той самий парламент можуть відносити до різних типів.

З урахуванням обсягу повноважень виділяють: парламент із необмеженими повноваженнями; представницькі збори з обмеженими повноваженнями; консультативні загальнонародні збори.

Беручи до уваги особливості взаємодії між верховною представницькою владою та урядом виділяють:

- домінуючі парламенти;
- автономні парламенти;
- обмежено автономні парламенти;
- підлеглі парламенти;
- повністю підлеглі парламенти.

Домінуючі парламенти – модель, за якої провідну роль у політичному житті відіграють вищі представницькі органи. Вони формують та жорстко контролюють уряд (Франція часу Четвертої республіки 1946–1958 рр., сучасна Італія).

Автономні парламенти контролюють законодавчий процес, але не мають конституційних важелів впливу на уряд (формування, відставка) (Конгрес США, парламенти скандинавських країн).

Обмежено автономні парламенти існують в умовах гострого суперництва уряду та опозиції у вищих представницьких зборах (палата громад у Великій Британії).

Підлеглі парламенти виникають у країнах, де всі або значна частина верховних повноважень парламенту концентруються в руках глави держави (парламенти Болівії, Узбекистану, Білорусії, Національні збори Франції до другої половини 1980-х рр.).

Повністю підлеглі парламенти функціонують у країнах, де реальним центром прийняття найважливіших державних рішень є не парламенти, а партії і партійні комітети; режим роботи загальнонаціональних представницьких органів не забезпечує його повновладдя у структурі уряду, оскільки вони є постійно діючими установами (Верховна Рада колишнього СРСР та ін.).

Парламенти різних країн вирізняються своєю структурою. У Європі у середні віки станово-представницькі збори включали представництво трьох основних станів – духовенства, дворянства і третього стану. Трипалатна структура представницького середньовічного органу утвердилася у Франції, у королівствах Піренейського півострова, у більшості князівств західної частини Німеччини. У швабському крайстазі було п'ять палат (у буквальному перекладі – зі станів як частина народу мав своїх представників у державному

органі. Парламент Англії у той час склався як двопалатний (монарх і палати). Двопалатна структура представництва у різних варіаціях існувала у Богемії, Польщі, Угорщині, Скандинавії. Відповідно до Конституції США 1787 р. однопалатний конгрес конфедерації замінили двопалатним зборами федеративного держави. У Франції з 1789 р. здійснювалися неодноразові спроби парламентського конструювання у бік «єдиних зборів» чи «двопалатних».

Сучасні парламенти складаються з однієї чи двох палат (монокамеральна або бікамеральна системи), але в історії відомі випадки існування більшої кількості палат. За Конституцією СФРЮ 1963 р. (в редакції 1968 р.) число палат дорівнювало шести. У ПАР у період «апартеїду» був трипалатний парламент, палати якого формувалися за расовою належністю. Двопалатний парламент у Франції функціонував за домінування Національних зборів, але з повновладним сенатом відродився у V республіці.

Однопалатні парламенти функціонують у таких країнах, як Греція, Ісландія, Люксембург, Норвегія, Португалія, Фінляндія, Данія, Швеція, Угорщина, Україна, Китай, Туреччина, Індонезія, Південна Корея, Пакистан та ін. Парламенти Ісландії та Норвегії однопалатні, але двох частин (секцій). Із загальної кількості депутатів 1/4 – в норвезькому та 1/3 – в ісландському парламенті виділяються в окрему палату. Обидві палати розглядають і вирішують одні й самі питання, але у разі розбіжностей проводять спільні робочі засідання, цим реалізуючи принцип подвійного контролю за прийнятими рішеннями.

Двопалатні парламенти існують у всіх сучасних федераціях (Індія, США, ФРН, Бразилія, Нігерія, Австралія, Бельгія, Швейцарія, Австрія, Боснія та Герцеговина та ін.) за винятком двох федерацій з однопалатним парламентом (Коморські острови та Федеративні Штати Мікронезії). Випадок Танзанії через явну нерівноправність Танганьїки і Занзібара ставить під сумнів можливість розгляду цієї держави як федерації. Двопалатні парламенти діють і в багатьох унітарних утвореннях (Франція, Італія, Польща, Румунія, Чехія, Іспанія, Хорватія, Нідерланди, Словенія, Білорусь та ін.). Відомі приклади зменшення кількості палат (Швеція, Данія).

У багатьох бікамеральних парламентах нижня палата має первинні представницькі функції, відіграє велику роль у законодавчому та управлінському процесах, обирається прямим таємним голосуванням на основі загального виборчого права (пропорційна, простої

більшості та більшості у два тури). Верхня палата у різних країнах формується за різними принципами; використовуються варіанти прямих виборів (США, Японія, Чехія, Бразилія); непрямі вибори членами місцевих рад чи окремими територіальними одиницями (Іспанія, Франція, Бельгія, Нідерланди); корпоративне представництво (Ірландія); обрання нижньою палатою; кооптація; призначення регіональними органами влади чи главою держави; принцип спадковості (донедавна у чистому вигляді був у Великобританії). У низці країн світу практикується етнічне квотування.

Домінуюча риса формування других палат парламентів країн Європи – це територіальний принцип представництва. Він визначає склад більшості палат, що обираються прямими виборами (Італія, Швейцарія, Хорватія, Польща) та формованих на основі непрямих (Франція, Нідерланди, Словенія) або змішаних (Іспанія) виборів. Територіальний принцип представництва практикується у федераціях (Німеччина, Боснія, Австрія) та унітарних державах (Франція, Польща, Хорватія, Італія). В унітарних державах друга палата використовується для вираження інтересів адміністративно-територіальних утворень та впливу на процес прийняття загальнодержавних політичних рішень.

Політико-правовий статус палат, їх повноваження, терміни повноважень депутатів палат, порядок оновлення палат можуть бути різними і в унітарних державах, і у федераціях. У Бельгії, Італії та Швейцарії повноваження першої та другої палат аналогічні. Вони формують уряд та здійснюють законотворчість. У низці держав друга палата представляє регіональні інтереси (Австрія, Ірландія, Нідерланди, Франція та ін.). Теоретично за бікамералізму верхня палата має бути меншою за чисельністю, ніж перша, але досить великий реалізації принципу легітимності представництва.

Двопалатний парламент має забезпечувати максимальне представництво інтересів суспільства як цілого та звести до мінімуму небезпеку парламентського диктату, затвердження диспропорцій між гілками державної влади. Він забезпечує досягнення компромісу щодо закону під час самого законодавчого процесу.

Двопалатна організація парламенту передбачає функціонування палат цих представницьких органів переважно у режимі окремих засідань. Законодавчий процес у таких парламентах здійснюється виключно за палатами. У більшості бікамеральних систем одна з па-

лат явно домінує, інша (зазвичай друга) наділена меншим обсягом повноважень, але при цьому бікамералізм незмінно передбачає залучення обох палат до процесу прийняття політичних рішень (законодавчих актів тощо), що пов'язано з реалізацією вимог їх взаємного контролю. Крім того, у двопалатних системах зв'язок із населенням здійснюється більш тісно.

До недоліків двопалатного парламенту відносять: уповільнення роботи представницьких зборів; боротьбу між палатами, періодичні тенденції до автономії та неузгодженої стратегії прийняття рішень; різний принцип формування та, як наслідок, склад палат, ризики конфліктів та розколів та ін.

## 7.2. Верховної Ради України: конституційно-правовий статус



*Верховна Рада України* – це єдиний загальнодержавний представницький, колегіальний, виборний, однопалатний, постійно діючий орган законодавчої влади України. Його ознаками є:

- єдність – означає, що створення інших законодавчих органів не передбачено;
- загальна державність – підкреслюється наявністю в неї загальнодержавних функцій і повноважень, а також тим, що влада парламенту поширюється на всю територію України;
- представництво – народний депутат представляє у Верховній Раді інтереси всього народу України, а не тільки свого округу чи партії, і має вільний мандат; складом. Верховна Рада України складається з групи депутатів, а саме 450 народних депутатів;
- колегіальність – означає, що всі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування. У Конституції України при вирішенні різних питань компетенції Верховної Ради закріплюється різний порядок голосування і набрання різної кількості голосів – від 1/3 до 3/4 її конституційного складу. Колегіальність Верховної Ради України підкреслюється і її формою роботи;
- виборність – усі члени парламенту отримують свій мандат шляхом виборів. Чергові вибори до українського парламенту відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верхо-

вної Ради України або за спеціально прописаною процедурою у разі дострокового припинення повноважень поточного скликання парламенту України;

– *однопалатність* – Верховна Рада України є однопалатним парламентом, до якого народні депутати обираються за змішаною виборчою системою (225 осіб за пропорційною, 225 осіб за мажоритарною);

– *постійність діяльності* – відповідно до Конституції України народні депутати як члени колегіального представницького органу діють на постійній основі. З моменту їх обрання і на весь період повноважень народні депутати повинні здати до управління кадрів Апарату Верховної Ради свої трудові книжки. Саме Верховна Рада вважається їх основним місцем роботи, де вони працюють на постійній основі і на них поширюється положення щодо несумісності їх мандата. У вільний від основної роботи час вони можуть займатися лише викладацькою, науковою, творчою діяльністю чи медичною практикою;

– *орган законодавчої влади України* – приймає закони. Закон – це нормативно-правовий акт органу законодавчої влади держави або самого народу, який приймається та змінюється в особливому порядку, регламентує найважливіші суспільні відносини, закріплює права та визначає обов'язки громадян, і має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.



Виключність ролі парламенту особливо підкреслюється в умовах воєнного стану.

Зміст Конституції України підкреслює виключність ролі Верховної Ради України, що формується шляхом безпосереднього волевиявлення громадян у парламентсько-президентській республіці, у державі, де парламент займає найвищий щабель у ієрархії державних органів, обирається всенародно і є ключовим елементом представницької демократії.

Верховенство парламенту серед інших органів державної влади, його пріоритетність полягає в тому, що лише Верховна Рада України може продовжувати діяльність у надзвичайних умовах воєнного стану, і така норма відсутня щодо інших виборних органів

(посад) у державі, а саме: Президента України, органів місцевого самоврядування.

Так, на підставі положень п. 3 ст. 83 Конституції України Верховна Рада України продовжує діяльність та фактично є легітимною до моменту початку першої сесії новообраного після скасування воєнного стану парламенту. Отже, норма Конституції України визначає чіткі умови та закладає формулу фактично безпеки держави, дотримання прав громадян та демократичних цінностей України щодо проведення наступних виборів до парламенту виключно після завершення (скасування чи не продовження) воєнного стану. Так, визнання пріоритетності Верховної Ради України, її виключної ролі в умовах реальних загроз, повага до вибору Народу України, засвідчення необхідності дотримання прав і свобод людини і громадянина, безпеки життя і здоров'я громадян в умовах воєнного стану визначають умови проведення наступних виборів до парламенту виключно після скасування або припинення воєнного стану в державі. Тобто характерними ознаками легітимності парламенту як найвищого представницького органу держави в умовах воєнного стану є три елементи, а саме: а) можливість легітимації парламенту в умовах воєнного стану; б) проведення виборів виключно після завершення воєнного стану; в) наявність можливості продовжувати повноваження виключно в парламенту.

Ще однією особливістю і правом, що підкреслює виключність ролі парламенту в системі органів державної влади, є можливість виконання функцій Президента України тільки Головою Верховної Ради України у разі, коли він особисто добровільно відмовляється (через різні обставини) від виконання своїх обов'язків.

Для реалізації такої форми передачі влади необхідне дотримання таких вимог: а) така передача має бути достроковою (до моменту завершення повноважень Президента, а фактично дня, визначеного датою проведення виборів відповідно до вимог Конституції України, а саме до останньої неділі березня (у 2024 р. це 31 березня); б) така передача має бути добровільною відповідно до заяви Президента, яка оголошується в парламенті та має бути підтримана депутатами; в) наявність добровільної згоди керівника парламенту взяти на себе такі повноваження Глави Держави.

Вперше модель передачі повноважень було використано в Україні під час буремних подій нашої держави у 2014 р., які ми згадуємо у День Гідності і Свободи – 21 листопада. На той момент



Конституція України діяла в оновленій редакції і в державі була посилена президентська влада, запроваджена під тиском президента Януковича. Отже на той момент діяла президентсько-парламентська форма правління. Революція Гідності стала підставою для відновлення дії положень Конституції України у первинній редакції, у тому числі щодо повноважень Президента у разі дострокового їх завершення. Проте тут доцільно звернути увагу, що таке «відновлення» мало змістом ще і виклад окремих статей у новій редакції. Так, Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII визначив нову редакцію ст. 112 щодо конституційної формули передачі повноважень Президента України у виключних обставинах. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається з того часу на Голову Верховної Ради України. Проте у первинній редакції Конституції України від 1996 р. таким суб'єктом було зазначено Прем'єр-Міністра України. Крім того, ще однією відмінністю є склад повноважень Президента України, які заборонені до виконання Голові парламенту.



Відповідно до класифікації парламентів світу Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією.

Визначення Верховної Ради України як парламенту з абсолютно обмеженою компетенцією впливає зі ст. 85 та 92 Конституції України, де визначаються чіткий перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, що встановлюються виключно законами України.

Конституційні повноваження Верховної Ради України можна систематизувати відповідно до функцій за групами:

1. *Законодавчу компетенцію* становлять такі повноваження Верховної Ради України:

а) внесення змін до Конституції України, крім розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум» і розд. XIII «Внесення змін до Конституції України»;

б) призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України;

в) прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін;

г) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

д) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

е) надання у встановлений законом термін згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України.

2. *Установчу компетенцію* Верховної Ради України становлять її повноваження з формування органів державної влади і державних установ, призначення, затвердження або обрання посадових осіб тощо. До них, зокрема, можна віднести:

а) повноваження щодо призначення виборів органів публічної влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування);

б) повноваження щодо надання згоди на призначення Президентом України передбачених Конституцією України посадових осіб (Генерального прокурора України);

в) повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади відповідних посадових осіб на власний розсуд (Голови та інших членів Рахункової палати, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Уповноваженого з прав людини, третини складу Конституційного Суду України);

г) повноваження щодо призначення на посаду за поданням Президента України (Голови Національного банку України, Членів Центральної виборчої комісії України, Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України);

д) повноваження з обрання посадових осіб (обрання суддів безстроково).

3. *Контрольну компетенцію* становлять повноваження Верховної Ради України, що забезпечують реалізацію контрольної функції парламенту. Згідно з п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законом. Об'єктом парламентського контролю є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо.

Відповідно, можна виділити контрольні повноваження по відношенню до:

а) Президента України – заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленої ст. 111 Конституції України; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

б) Кабінету Міністрів України – розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (наслідком прийняття такої резолюції є відставка Кабінету Міністрів України);

в) Верховної Ради Автономної Республіки Крим – дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює згідно зі ст. 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У фінансовій сфері Верховна Рада України здійснює такі контрольні повноваження: контролює надходження коштів до Дер-

жавного бюджету України та їх використання, приймає рішення щодо звіту про його виконання; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснює контроль за їх використанням. Відповідно до ст. 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата.

До контрольних повноважень Верховної Ради можна також віднести право народного депутата України звернутись на сесії Верховної Ради України із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

4. *Повноваження в галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки* передбачають права Верховної Ради України: оголошувати за поданням Президента України стан війни і укладати мир; схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; про загальну або часткову мобілізацію; про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

5. *Повноваження із самоорганізації роботи Верховної Ради України* включають: обрання Голови Верховної Ради України, пер-

шого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликання їх; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України та обрання голів цих комітетів; створення тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій; призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

6. Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які згідно з Конституцією України віднесено до її відання, зокрема: утворення і ліквідація районів, встановлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; заснування державних нагород, встановлення військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звань тощо.

7. Стаття 91 Конституції України передбачає, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти.



Отже, у системі органів державної влади Верховна Рада України посідає важливе місце. Вона є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Верховна Рада України розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, що потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

8. Верховна Рада України є однопалатним активним парламентом змішаного типу з абсолютно обмеженою компетенцією. Це представницький орган законодавчої влади, до складу якої входять 450 народних депутатів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі і не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат.



Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламен-

*том Верховної Ради та законами України. Відповідно до законодавства України безпосередня робота парламенту здійснюється шляхом організаційних форм.*

*Організаційні форми роботи Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами способи організації роботи парламенту України, його органів, народних депутатів України та посадових осіб з метою здійснення ними своїх функцій і повноважень протягом установленого часу.*

Відповідно до цих правових актів *основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради* вважають її *сесії і пленарні засідання*. До форм роботи Верховної Ради України відносять також *парламентські слухання, засідання груп (фракцій), Погоджувальної ради, комітетів, комісій тощо*.

*Сесія Верховної Ради України – це передбачений Конституцією та Регламентом Верховної Ради України загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи парламенту України з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень протягом півріччя або іншого встановленого ним (парламентом) часу.*



*Пленарні засідання Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України загальні, основні, колегіальні способи організації роботи парламенту протягом дня або тижня.*

Відповідно до ст. 82 Конституції України *Верховна Рада працює сесійно*.

Сесії Верховної Ради України складаються із засідань Верховної Ради України, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться в період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів України у депутатських фракціях та з виборцями.

Сесії Верховної Ради України поділяються на чергові й позачергові. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з конституційною визначеністю часу початку, чергові сесії не скликаються.

Відповідно до Конституції України, однією з найголовніших функцій Верховної Ради України є прийняття, зміна та скасування законів України, чим забезпечується реалізація законодавчого процесу. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить:

- Президентів України (законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово);
- народним депутатам України;
- Кабінету Міністрів України.

### 7.3. Верховна Рада України і громадянське суспільство

Громадська експертиза законодавства є однією з найважливіших форм взаємодії Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та неурядовими організаціями. Її основною метою є реальна співпраця парламенту з громадянами в процесі прийняття законодавчих актів, що безпосередньо впливатимуть на життя населення країни.

Громадська експертиза є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади (ОДВ) та проявом реальної і дієвої демократії, оскільки дає змогу громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень.

*Метою громадської експертизи є залучення громадськості до процесу аналізу, оцінки та прогнозування результатів прийняття законодавчих актів, знаходження взаємовигідних шляхів суспільного розвитку. У цілому громадська експертиза – це одна з високоефективних форм громадської участі, унікальний механізм залучення громадськості до експертної оцінки не лише діяльності влади, а й рішень та наслідків.*

Грамотно та професійно проведена експертиза може стати не тільки важливим джерелом інформації для парламенту, усіх ОДВ, а й суттєво підвищити якість управлінських рішень, що приймаються, та відповідальність законодавчої влади в цілому. У цьому зв'язку громадська експертиза заслуговує на більш детальний розгляд з точки зору технологічного підходу, потребує чіткого визначення як про-

цедури та механізмів здійснення експертизи, так і реалізації її наслідків не лише для влади, а насамперед для суспільства.

Саме поняття «громадська експертиза» є багатоаспектним, оскільки містить технологічну, смислову та емоційну складові. Технологічно цей термін означає широку відкритість самої експертизи, її прозорість та доступність для широкого загалу громадян. Смисловий (змістовний) аспект є одним з найважливіших. Він несе в собі не тільки громадський інтерес, а і його захист при прийнятті та реалізації державних рішень. Тісно пов'язаний з ним емоційний аспект, який додає процесу оцінки відчуття як з позиції влади, так і з позиції громадськості спільного прийняття рішень і спільної відповідальності за їх подальше впровадження, відчуття належності до всіх процесів, що відбуваються в країні та на певній території. Загалом це підвищує відповідальність усіх сторін та суттєво сприяє поліпшенню контролю громадськості за діяльністю ОДВ.

Ініціаторами громадської експертизи можуть бути: політичні партії, окремі громадяни, групи громадян, неурядові громадські організації, засоби масової інформації.

Здійснення громадської експертизи передбачає такі кроки, як: мотивація щодо проведення експертизи; підготовка громадської думки; офіційне рішення парламенту щодо здійснення експертизи; створення групи незалежних громадських експертів; проведення підготовчої роботи як від парламенту, так від громадськості; безпосереднє проведення громадської експертизи; прийняття відповідного рішення (висновки) експертів за результатами експертизи; забезпечення та здійснення контролю за виконанням результатів експертизи.

Ключовими є три складові цього процесу:

- об'єкт експертизи;
- суб'єкт експертизи;
- результат експертизи та її юридична сила.

Об'єктом експертизи може бути як реальна, так і ще тільки запланована діяльність. Навіть якщо громадська експертиза не має державного юридичного статусу, вона може сформувати практику постійного її використання в ОДВ усіх рівнів, ураховуючи її важливість та значущість для всіх сторін. На нашу думку, публічність та гласність проведення експертиз та їх результатів, довіра до цієї форми громадської участі забезпечують обов'язковість використання результатів такої форми на всіх рівнях влади, підвищують необ-



хідність урахування її результатів у процесі прийняття управлінських рішень. Суб'єктами громадської експертизи є: окремі громадяни, групи громадян, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації, усі неурядові та комерційні й некомерційні структури.

Об'єктивність громадської експертизи зумовлена тим, що вона здійснюється представниками різних громадських об'єднань щодо якості рішень органів влади, актів, програм, проєктів, які відповідають суспільним інтересам та впливають на все суспільство. Максимальна об'єктивність громадської експертизи досягається за рахунок залучення широкого загалу громадських експертів, що представляють різні об'єднання та рухи. Це також дає можливість забезпечити максимальну незалежність громадських експертів.

Громадська експертиза має на меті знайти відповідь на основне питання щодо відповідності рішень, актів, програм, проєктів інтересам громадськості, що є необхідною умовою для реалізації її законних прав та інтересів громадян.

Як зазначають сучасні вітчизняні дослідники, громадські та громадсько-професійні експертизи законодавчих проєктів та програм діяльності уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку є вкрай важливими як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань. За організацією здійснення вона може бути двох видів. Законопроект чи програма надається широкому загалу громадських об'єднань. На першому етапі законопроект чи програма розсилаються поштою або розміщуються на вебсайті організації, що їх розробляла. На другому етапі організація отримує висновки також поштою або на своєму сайті. Існують також два варіанти подальших дій:

- після реалізації другого етапу співпраця припиняється й організація на основі отриманих результатів доробляє зазначені документи;

- із представників організацій, що брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група, яка продовжує працювати над документами до повного їх прийняття та впровадження в життя як закону або державної програми дій.

- Законопроект чи програма пропонуються на розгляд заздалегідь створеній робочій групі із представників громадськості, яка і доопрацьовує документ. У цьому варіанті є тільки один недолік:

орган влади, що розробляв документ, має можливість створити робочу групу із тих осіб, які будуть лояльно ставитись до документа в цілому та до окремих дискусійних його аспектів, що потребують більш прискіпливої точки зору.

Громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками громадськості, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах. Вона є більш ефективною, тому що найкращі результати досягаються саме тоді, коли кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань та проблем сьогодення.

Громадські експертні ради передусім сприяють взаємодії та взаємовпливу влади та громадськості, допомагають їм у спокійній, творчій обстановці почути один одного, спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та розробити подальшу політику законодавчого органу.

*Основними завданнями* щодо створення та поширення механізму проведення громадських експертиз законодавчих актів і програм органів державної влади є:

- формування базових суб'єктів громадської експертизи;
- вироблення та опрацювання технології проведення громадської експертизи;
- поширення досвіду використання громадських експертиз для проведення громадсько-фахової оцінки законодавчих актів і програм органів державної влади;
- популяризація та пропаганда технологій громадської експертизи за допомогою широкої участі у проведенні експертизи засобів масової інформації.

Вважаємо за доцільне визначити основні методи організації та проведення громадських експертиз:

- Метод експертних оцінок. Експерти за заздалегідь розробленою методикою оцінюють визначені характеристики процесів або явищ. Таке оцінювання, як правило, здійснюється на основі анкетування, а потім узагальнюється.
- Метод експертних інтерв'ю. Експерти дають відповіді на питання, що також готуються заздалегідь. Хід інтерв'ю та його тематику має визначати не інтерв'юер, а сам експерт.

– Метод фокус-груп. Це групове інтерв'ю експертів на задану організаторами експертизи тему. Дискусія на фокус-групі спрямовується й координується її модератором та концентрується на описі проблем і варіантах їх розв'язання.

– Метод круглого столу. Експерти послідовно висловлюються, всі висловлювання фіксуються, у процесі можуть бути поставлені додаткові, уточнюючі запитання. Потім все це обробляється та узагальнюється.

– Метод мозкового штурму. Спільне обговорення всіх найгостріших проблем, явищ, ситуацій експертами. На першому етапі приймаються та заслуховуються всі думки, а на другому вибираються найголовніші з них. На основі цього ухвалюються остаточне рішення.

– Метод ситуативного аналізу. У режимі мозкового штурму або круглого столу аналізуються причинні та наслідкові зв'язки у різних ситуаціях та їх розвиток.

– Метод опису сценаріїв розвитку ситуації. Це опис та формування сценаріїв розвитку ситуації будь-яким засобом. Під сценарієм розуміється послідовність подій або явищ. Опис сценаріїв дає змогу експертам більш детально оцінити характеристики процесів та явищ.

– Метод «Делфі». Проведення експертного оцінювання в кілька турів. Перед проведенням наступного туру експерти ознайомлюються з результатами попереднього. Мета такого методу – вироблення єдиної експертної думки, єдиної системи оцінок тощо.

– Метод формалізованого опитування експертів. Цей метод використовується та проводиться за заздалегідь підготовленою анкетною та має на меті формування єдиної думки для вироблення остаточного рішення.

– Метод контент-аналізу. Аналіз тексту експертів, що написаний або висловлений усно, з метою виявлення та визначення позицій, основних варіантів висловлювань та думок експертів, а також рішень, що пропонуються.

Для здійснення громадської експертизи необхідна довіра як з боку парламенту України, так і з боку громадськості. Довіра до парламенту з боку громадськості досягається тільки шляхом реалізації принципів відкритості та прозорості діяльності всіх рівнів. Тому, на нашу думку, основним принципом проведення громадської експертизи є принцип прозорості діяльності.



Рис. 7.1. Основні принципи здійснення громадської експертизи

Для ефективного здійснення громадської експертизи необхідна достовірність та повна інформація. Тому принцип достовірності, вичерпності та доступності інформації, що подається на експертизу, також має обов'язково братися до уваги.

На якість рішень громадської експертизи значною мірою впливає незалежність експертів. Це досягається шляхом залучення широкого спектра представників громадськості з відповідним рівнем фахової підготовки. Група експертів громадської експертизи має складатися з якомога більшої громадської аудиторії, що має досвід у тій сфері, до якої належать державне рішення, акт, проект або програма. Тому важливими є такі два принципи – обізнаності представників громадськості щодо тих питань, які проходять експертизу, та широкого представництва громадян і їх об'єднань у складі громадських експертів.

Громадська експертиза не може бути проведена без зацікавленості органів влади. Якщо влада зацікавлена у її проведенні, то вона сама і надасть необхідну інформацію та створить умови для її проведення. Тому важливим принципом є активна участь у громадській експертизі представників ОДВ.

Суттєвим принципом здійснення громадської експертизи є також незалежність експертів. Вона досягається, як уже було зазначено, шляхом залучення різноманітних громадських рухів, об'єднань тощо. Якщо представлені різноманітні точки зору стосовно пробле-

ми, то в остаточному підсумку рішення громадської експертизи дійсно відображатиме громадську думку та її інтерес.

Для проведення громадської експертизи разові зустрічі видаються недостатніми. Для повноцінної громадської експертизи необхідні як значна попередня робота, так і суттєві подальші спільні кроки щодо реалізації її результатів. Тому наступним принципом є принцип системності організації громадської експертизи.

Громадська експертиза проводиться для більшої адаптованості рішень ОДВ до проблем та потреб суспільства, тому повинна мати важливу практичну значимість, що є ще одним суттєвим принципом громадської експертизи.

Будь-яка громадська експертиза повинна мати територіальні та часові межі, тому принцип територіальної та часової обмеженості проведення експертизи також є вагомим.

Усі вищенаведені принципи є надзвичайно важливими для проведення громадської експертизи, її якості та подальшої реалізації. Разом з тим є ще один основоположний принцип. Це необхідність проведення громадської експертизи до прийняття остаточних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на те, що саме цей принцип є найважливішим, його реалізація потребує законодавчого врегулювання.

Незважаючи на всі позитивні аспекти проведення громадських експертиз, на цьому шляху існують певні труднощі та загрози. Основними з них є такі:

- проведення громадської експертизи потребує значної підготовчої організаційної роботи та певних фінансових затрат;

- існує небезпека, що експерти від громадянського суспільства не будуть обізнані повною мірою щодо питань громадської експертизи, тобто не будуть фахівцями із зазначених питань;

- не всі представники ОДВ зацікавлені у проведенні громадської експертизи ініційованого ними законопроекту в парламенті України. У цьому зв'язку можуть виникати певні проблеми щодо організації та проведення громадської експертизи, а також подальшого впровадження її результатів;

- необхідно залучати якомога більше різних НУО до проведення громадської експертизи з метою забезпечення врахування різних поглядів та уникнення лобіювання власних інтересів окремими

громадськими групами. У противному разі небезпека неякісної та неефективної громадської експертизи є надзвичайно великою;

- при проведенні громадської експертизи необхідно встановлювати її ліміти та часові обмеження, інакше процес може стати безкінечним і не привести до бажаного результату;

- проблеми реалізації результатів громадської експертизи є найголовнішими. Якщо громадськість відчує себе відстороненою після проведення громадської експертизи або побачить, що її результати не враховуються, то, безумовно, це посилить відстань між владою та громадою і може навіть призвести до певної конфронтації між ними.

Однією з найважливіших форм участі громадськості в процесі прийняття законодавчих актів є взаємодія Верховної Ради України з громадськими радами, які активно функціонують при КМ України, міністерствах, ЦОВ.

Однак, як показав проведений аналіз, більшість таких заходів є формальністю, а не вивченням думки громадськості з наступним її обов'язковим урахуванням. Причина такої ситуації в тому, що механізми консультацій з громадськістю: 1) не стосуються конкретних пропозицій владі чи іншій сфері державної політики, а тому неспроможні сформулювати предметне поле дискусії; 2) іноді ініціюються як інформаційні приводи для позиціонування представників влади; 3) не надають учасникам консультацій та обговорень рівних прав щодо висловлення власних позицій і пропозицій.

До того ж не розроблено і законодавчо не визначено механізми інформування про врахування ОДВ результатів обговорень з НУО.

Діяльність активних громадських рад висвітлюється недостатньо. На вебсторінках відповідних ЦОВД або взагалі відсутня інформація про створення таких органів, не кажучи вже про їхню діяльність, або ж інформація обмежується лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів. Це значно обмежує можливість зацікавлених представників громадськості щодо залучення до діяльності ОДВ.



Отже, розвиток взаємодії Верховної Ради України з громадськими радами гальмується значною мірою через те, що визначені нормативно- концептуальні положення в цьому напрямі досі не знаходять свого застосування на практиці.

Основні позитивні результати взаємодії Верховної Ради України з громадськими дорадчими комітетами полягають у тому, що вони:

- підвищують як якісний, так і кількісний вимір участі громадськості у державному управлінні, відіграючи роль посередника та посилюючи тим самим громадянське суспільство;
- є ефективним механізмом залучення технічних навичок, умінь та думки громадянського суспільства для розв'язання проблем державного управління;
- створюють для громадян реальний форум з обміну інформацією і, тим самим, посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів та досягнення консенсусу;
- посилюють результативність комунікації між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю;
- є потужним джерелом нових думок, ідей, альтернативних рішень для державних службовців як представників ОДВ, з якими вони співпрацюють;
- сприяють зниженню напруженості та деполітизації процесу управління у громадах, що відчують значні політичні, соціальні або етнічні проблеми.

#### 7.4. Апарат Верховної Ради України



Апарат Верховної Ради України (далі Апарат ВРУ) – внутрішній орган Верховної Ради України, що здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення Верховної Ради України і народних депутатів України. До прийняття Конституції України (1996) існувало два органи, що забезпечували діяльність парламенту – Секретаріат і Управління справами Верховної Ради України.



Основними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність Апарату ВРУ, є:

- Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (зі змінами від 9 серпня 2023 р.);

– Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР (зі змінами від 30 червня 2023 р.);

– Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (зі змінами від 7 жовтня 2021 р.);

– Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20 грудня 2021 р. № 1241-К;

– інші акти Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України та Керівника Апарату Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» структура Апарату ВРУ затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту.

Апарат ВРУ діє на підставі Положення про Апарат Верховної Ради. Положення про Апарат Верховної Ради та Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджуються Головою Верховної Ради України.

Апарат ВРУ забезпечує ведення бази даних нормативно-правової інформації «Законодавство України», що містить, у тому числі, еталонні електронні тексти оригіналів прийнятих Верховною Радою актів. Еталонним електронним текстом вважається текст акта, прийнятого Верховною Радою, що зберігається у формі комп'ютерного файлу, цілісність якого забезпечується за допомогою спеціальних засобів захисту інформації. Доступ до такої бази даних на офіційному вебсайті Верховної Ради є вільним та безоплатним.

Апарат ВРУ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, розпорядженнями Голови Верховної Ради України та Керівника Апарату, іншими нормативно-правовими актами. Співробітники Апарату ВРУ самі ніяких державно-владних рішень від імені парламенту чи його структурних підрозділів не приймають, а лише забезпечують розробку проектів таких рішень, їх підготовку і виконання.

Штатний розпис Апарату та чисельність працівників структурних підрозділів Апарату ВРУ затверджуються Головою Верховної Ради України. Він є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України, своїм найменуванням та відповідну



символіку. Структура Апарату відповідно до п. 35 частини першої ст. 85 Конституції України, а також його гранична чисельність затверджуються Верховною Радою України. Нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату охоплює три рівні: 1) конституційний; 2) законодавчий; 3) підзаконний.

Апарат ВРУ вирішує допоміжні завдання, тим самим надає можливість парламентарям насамперед зосередитись на професійному здійсненні законотворчої та контрольної діяльності. Апарат складається з кваліфікованих фахівців різного профілю, які надають консультативну допомогу депутатам. Парламентар несе відповідальність за прийняття остаточних рішень, тоді як співробітники Апарату створюють інформаційні, матеріально-технічні, організаційні умови для того, щоб прийняті законопроекти були обґрунтованими і якісними нормативно-правовими документами. Відповідно до п. 35 частини першої ст. 85 Основного Закону призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату належить до повноважень ВР України. Пункт 5 частини першої у ст. 88 визначає, що організовує роботу Апарату ВРУ Голова Верховної Ради України.



Український державознавець О. Ющика наголошує, що допоміжна роль Апарату ВРУ за умови відсутності у нього статусу самостійного державного органу означає, що «він не може функціонувати відокремлено від Верховної Ради України, в автономному режимі, а утворює разом з останньою специфічну цілісність, а саме парламент як державну установу».



#### Основні напрями діяльності Апарату ВРУ

Відповідно до «Положення про Апарат Верховної Ради України», у сфері правового і наукового забезпечення Верховної Ради України Апарат ВРУ:

– проводить експертизу законопроектів, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, організовує наукову експертизу в наукових установах;

– бере участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України проєктів законодавчих актів, актів комітетів і комісій Верховної Ради України;

– проводить експертизу актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України (за дорученням керівництва Верховної Ради України);

– бере участь у доопрацюванні проєктів законодавчих актів після першого, другого та наступних читань;

– візує законопроекти, що подаються на розгляд Верховної Ради України у другому та наступних читаннях;

– надає наукову та правову допомогу комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консулює народних депутатів України з цих питань;

– організовує систематизований облік законодавства;

– здійснює підготовку довідкових та науково-аналітичних матеріалів з питань, що розглядаються Верховною Радою України;

– здійснює організаційний супровід аналізу практики застосування законодавства з метою його вдосконалення та сприяє реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України і її органами;

– забезпечує представництво Верховної Ради України у Конституційному Суді України, забезпечує діяльність постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України та інших представників у Конституційному Суді України, призначених розпорядженням Голови Верховної Ради України, та підготовку матеріалів при розгляді відповідних справ;

– встановлює та розвиває зв'язки з відповідними службами парламентів зарубіжних країн з питань парламентського права, розвитку і вдосконалення законодавства, законопроектної роботи, обміну досвідом;

– готує узагальнюючі матеріали і пропозиції для Верховної Ради України та її керівництва щодо вдосконалення роботи Апарату;

– здійснює експертизу пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів;

– готує за дорученням керівництва Верховної Ради України висновки з окремих правових питань;

– забезпечує підготовку Відділом зв'язків з органами правосуддя Апарату процесуальних документів та його участь у справах у

судах України в порядку самопредставництва Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України, Апарату, Керівника Апарату, без окремого доручення відповідно до процесуального закону, з метою захисту їх інтересів;

– забезпечує за дорученням Голови Верховної Ради України, Керівника Апарату представництво інтересів відповідно Верховної Ради України або її Апарату в органах прокуратури України, у правоохоронних органах та Національній поліції України, а також в органах, що здійснюють примусове виконання судових рішень.



На Апарат ВРУ також покладаються істотні завдання у сфері *організаційного забезпечення* роботи Верховної Ради України:

– організаційне забезпечення реалізації Верховною Радою України своїх конституційних повноважень;

– реєстрація законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, ведення бази даних та контроль за їх проходженням у комітетах і комісіях Верховної Ради України;

– підготовка за пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи та комітетів і комісій Верховної Ради України проектів зведених перспективних і поточних планів законотворчої роботи Верховної Ради України, проектів порядку денного сесії та розкладів пленарних засідань Верховної Ради України, аналітичних матеріалів про стан їх реалізації;

– забезпечення діяльності комітетів і комісій Верховної Ради України та подання їм організаційно-інформаційної і консультативно-методичної допомоги в процесі розробки та опрацювання внесених на розгляд законопроектів, оформленні прийнятих законів, постанов, а також забезпечення взаємодії комітетів Верховної Ради України в процесі законотворення;

– організаційно-методичне забезпечення роботи зареєстрованих у Верховній Раді України депутатських фракцій і груп;

– сприяння налагодженню взаємодії з питань законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і груп з Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконав-

чої влади, науковими і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування;

– надання консультативної та організаційної допомоги народним депутатам України, комітетам і комісіям Верховної Ради України у виконанні планів законотворчої та контрольної роботи, доопрацюванні законопроектів;

– методичне і організаційне забезпечення підготовки та проведення пленарних засідань Верховної Ради України, засідань комітетів і комісій Верховної Ради України;

– забезпечення народних депутатів України законопроектами та інформаційними матеріалами з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України;

– облік та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених при обговоренні законопроектів та інших питань на сесіях Верховної Ради України, а також пропозицій і зауважень, що надходять до проектів актів, опублікованих для всенародного обговорення;

– забезпечення разом з відповідними комітетами, депутатськими фракціями і групами підготовки «Днів Уряду України» та парламентських слухань у Верховній Раді України;

– організація системи навчання і стажування народних депутатів України, забезпечення взаємодії депутатських фракцій і груп з комітетами у цих питаннях;

– здійснення взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у підготовці питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, її комітетів і комісій;

– надання організаційно-методичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України і виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, референдумів; підготовка та узагальнення інформацій про перебіг виборчих кампаній, підсумки виборів та місцевих референдумів;

– підготовка матеріалів, пов'язаних із вирішенням питань адміністративно-територіального устрою України, ведення автоматизованої системи «Адміністративно-територіальний устрій України»;

– організація обліку даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування, надання їм методичної допомоги;

- участь в організації контролю за реалізацією законів та інших актів Верховної Ради України та її органів;
- підготовка відповідних аналітичних матеріалів про стан виконання доручень, що прописані в актах Верховної Ради України та її органів;
- організація контролю за додержанням термінів розгляду запитів народних депутатів України та виконання доручень, що містяться в актах Верховної Ради України, а також даних на її засіданнях комітетам і комісіям Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерствам і відомствам України;
- організаційне забезпечення проведення у Верховній Раді України нарад, зустрічей та інших заходів;
- організація прийому громадян, розгляд їх пропозицій, заяв і скарг, що надходять до Верховної Ради України та її органів, вивчення і узагальнення питань, які порушуються громадянами у зверненнях, внесення пропозицій щодо їх вирішення;
- організаційне забезпечення планування та проведення мобілізаційної підготовки у Верховній Раді України на особливий період та на випадок стихійного лиха, аварій та катастроф у мирний час.



У сфері документального забезпечення діяльності Верховної Ради України Апарат ВРУ:

- здійснює документальне обслуговування Верховної Ради України, її комітетів і комісій, депутатських фракцій (депутатських груп);
- оформляє законодавчі акти, прийняті Верховною Радою України, передає їх на підпис Голові Верховної Ради України та Президенту України, розсилає в установленому порядку підписані акти Верховної Ради України;
- організовує опублікування актів Верховної Ради України та інших офіційних матеріалів, надає інформацію щодо проходження підписаних законодавчих актів та оприлюднює її на офіційному веб-сайті Верховної Ради України;
- складає протоколи пленарних засідань Верховної Ради України та засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп);

- забезпечує організаційно-технічну підготовку засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) та стенографування пленарних засідань Верховної Ради України і засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), а також за дорученням керівництва Апарату – нарад, пресконференцій та інших заходів;
- оформляє в установленому порядку документи Верховної Ради України та забезпечує їх своєчасне проходження в Апараті; здійснює приймання та експедиційну обробку документів, аналіз, опрацювання і доставку службової кореспонденції адресатам; впроваджує наукову організацію роботи з документами в Апараті;
- забезпечує друкування і тиражування матеріалів та документів, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України;
- здійснює організацію підготовки до видання документів Верховної Ради України, а також стенографічних матеріалів пленарних засідань Верховної Ради України;
- організовує ведення діловодства в Апараті, облік, зберігання документів Верховної Ради України, її органів та забезпечує користування ними; комплектує архів, готує документи та архівні справи для передачі їх у встановленому порядку на постійне зберігання.



В умовах подальшої інформатизації державно-владної діяльності значно зростає кількість завдань, що покладаються на Апарат ВРУ у сфері інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення. Зокрема, Апарат ВРУ:

- забезпечує доступ Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України до відповідної внутрішньої і міжнародної інформації з правових, політичних, економічних, соціальних та інших питань на основі сучасних методів і засобів обробки даних комп'ютерних мереж і телекомунікацій;
- формує та підтримує в належному стані інтегрований банк даних, що забезпечує законопроектну та правозастосовну діяльність, розробку проектів рішень з питань, пов'язаних із законодавчою діяльністю Верховної Ради України;
- здійснює організацію, створення і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес;

- забезпечує інформаційно-технологічне ведення пленарних засідань Верховної Ради України;
  - здійснює методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованої обробки законопроектів на всіх стадіях проходження їх у комітетах Верховної Ради України, а також ведення баз даних процесу законотворення;
  - забезпечує функціонування офіційного вебсайту Верховної Ради України, оприлюднення на ньому інформації, передбаченої Законом України «Про доступ до публічної інформації» та іншими законодавчими актами;
  - формує бази даних актів Верховної Ради України, забезпечує доступ користувачів до баз даних законодавчих актів зарубіжних країн;
  - здійснює організацію і проведення науково-дослідних та конструкторських робіт із створення робочих місць у залі засідань Верховної Ради України, комітетах та Апараті, а також удосконалення системи правової інформації, бере участь у реалізації завдань правової інформатизації України;
  - організовує та здійснює інформаційно-бібліотечне обслуговування діяльності Верховної Ради України.
- У сфері *фінансового та матеріально-технічного забезпечення* діяльності Верховної Ради України Апарат ВРУ (через Управління справами):
- забезпечує фінансування діяльності Верховної Ради України та її Апарату відповідно до видатків, передбачених кошторисом витрат на реалізацію повноважень Верховної Ради України;
  - здійснює в межах наявних коштів матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України;
  - готує проект кошторису Верховної Ради України;
  - здійснює управління державним майном, що забезпечує діяльність Верховної Ради України, у порядку, встановленому законом;
  - забезпечує в установленому порядку належні умови праці, соціально-побутові та житлові умови народним депутатам України, працівникам Апарату;
  - здійснює забезпечення засобами зв'язку та іншими засобами оргтехніки, необхідними для діяльності Верховної Ради України;
  - здійснює господарське обслуговування Верховної Ради України.

До *інших функцій* Апарату ВРУ належать:

- встановлення зв'язків із засобами масової інформації, організація висвітлення діяльності Верховної Ради України та її органів;
- підготовка і поширення матеріалів про діяльність Верховної Ради України; акредитація кореспондентів українських і зарубіжних засобів масової інформації, організація і проведення пресконференцій, зустрічей та інших заходів;
- розробка пропозицій щодо розвитку зв'язків з парламентами зарубіжних країн і міжпарламентськими організаціями;
- розробка планів міжпарламентського обміну і проведення організаційних заходів щодо їх реалізації, забезпечення членів делегацій Верховної Ради України, груп народних депутатів України, які виїжджають за кордон, відповідними матеріалами і документами;
- забезпечення ділових зв'язків із дипломатичними місіями в Україні та представництвами України за кордоном, організація перекладу під час зустрічей, переговорів з іноземними партнерами, а також переклад документів, повідомлень і листів, що надходять до Верховної Ради України іноземною мовою;
- організація прийомів у Верховній Раді України парламентських делегацій, політичних діячів та дипломатичних представників іноземних держав, представників міжнародних організацій;
- підготовка матеріалів і пропозицій з питань зовнішньополітичної діяльності Верховної Ради України;
- організація та здійснення роботи з кадрового обслуговування народних депутатів України, їхніх помічників-консультантів, працівників апарату, забезпечення виконання положень Закону України «Про державну службу»; підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів з кадрових питань;
- облік військовозобов'язаних і призовників, бронювання військовозобов'язаних, виконання передбачених чинним законодавством заходів із військово-мобілізаційної підготовки і цивільної оборони;
- організація роботи з охорони державної таємниці.



Згідно з Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. № 1678-III (зі змінами від 18 червня 2020 р.) «Про структуру Апарату Верховної Ради України» до складу Апарату ВРУ входять такі структурні підрозділи:



- Керівництво апарату;
- Секретаріат Голови Верховної Ради України;
- Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради України;
- Секретаріат заступника Голови Верховної Ради України;
- Секретаріати комітетів, депутатських фракцій, груп;
- Головне науково-експертне управління;
- Головне юридичне управління;
- Головне управління документального забезпечення;
- Головне організаційне управління;
- Інформаційне управління;
- Управління комп'ютеризованих систем;
- Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування;
- Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків;
- Управління кадрів;
- Відділ зв'язків з органами правосуддя;
- Відділ контролю;
- Управління з питань звернень громадян;
- Перший відділ;
- Сектор мобілізаційної роботи;
- Управління справами;
- Відділ з питань запобігання корупції
- Пресслужба.

Наприклад, Головне науково-експертне управління – один із ключових структурних підрозділів у складі Апарату ВРУ, основним завданням якого є проведення наукової експертизи законопроектів, зокрема на предмети: оцінки їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону; відповідності Конституції України, міжнародним договорам України; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; прогнозування наслідків їх прийняття.

Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. № 1678-III гранична чисельність співробітників апарату була встановлена в кількості 900 штатних одиниць, зараз (зі змінами) – 1115 штатних одиниць. Для порівняння: апарат парламенту Великої Британії становить 1609 працівників (1280 у Палаті громад і 329 у Палаті лордів), апарат Бундестагу ФРН – 2500 працівників (адміністрація

– 2500, особистий апарат депутатів – 3500), апарат Національних Зборів Франції – 5054 працівники (2694 помічників депутатів і 2360 державних службовців), апарат Конгресу США – 27 000 працівників (з яких особистий персонал у Палаті представників – 7 278, у Сенаті – 4294).

На рис. 7.2 представлена структура та чисельність працівників Апарату ВРУ.

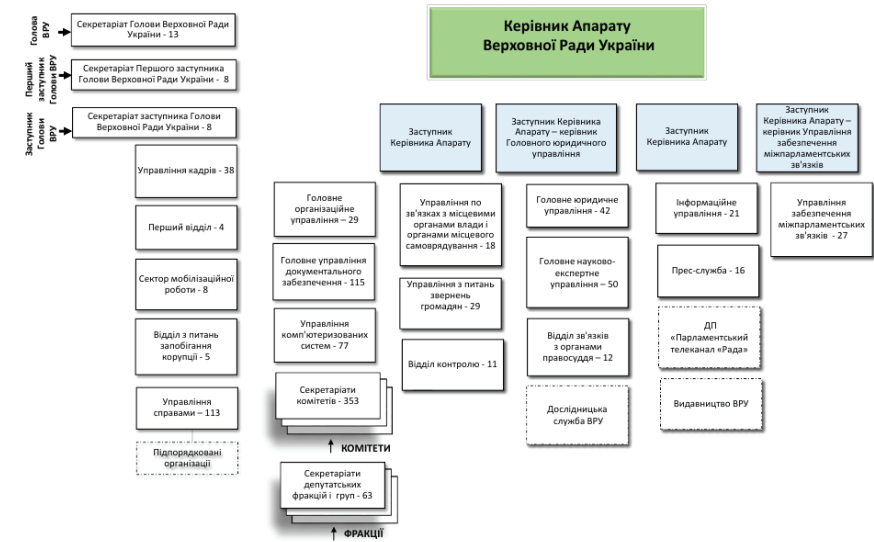


Рис. 7.2. Структура Апарату Верховної Ради України

Також варто охарактеризувати функції та повноваження секретаріатів комітетів Верховної ради України. Комітет Верховної Ради України відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Секретаріат комітету Верховної Ради України є структурним підрозділом Апарату ВРУ і підпорядковується відповідному комітету Верховної Ради України та Керівнику Апарату ВРУ. Секретаріати комітетів здійснюють організаційно-інформаційне, консультативно-

правове, методичне забезпечення діяльності комітетів. Отже, секретаріати і комітети працюють як єдине ціле, як єдиний механізм. Усі інші структурні підрозділи Апарату мають більш ефективно співпрацювати з комітетами та їхніми секретаріатами для забезпечення своєчасної, якісної підготовки проектів законів та інших актів на розгляд Верховної Ради України на всіх стадіях законодавчого процесу аж до підписання Президентом України.

Відповідно до «Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України» основними завданнями секретаріату комітету є здійснення організаційно-інформаційного, консультативно-правового, експертно-аналітичного та методичного забезпечення діяльності комітету, організація проведення засідань комітету, парламентських слухань, слухань у комітеті, роботи підкомітетів комітету та діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, що належать до предмета відання комітету. Загальне керівництво секретаріатом комітету здійснює голова комітету, секретаріат комітету очолює керівник секретаріату, який організовує діяльність секретаріату комітету та несе відповідальність за виконання покладених на секретаріат комітету завдань.

Також варто зазначити, що науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді, а також професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів, працівників Апарату ВРУ та помічників-консультантів народних депутатів здійснює Дослідницька служба Верховної Ради, яка тісно взаємодіє у цих питаннях з Апаратом ВРУ. До 2022 р. забезпечення такої діяльності покладалось на Інститут законодавства Верховної Ради України, який входив у структуру Апарату ВРУ та у серпні 2022 р. був реорганізований у Дослідницьку службу Верховної Ради України.

Дослідницьку службу Верховної Ради України створено Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438. Цим Розпорядженням затверджене «Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України» та внесено зміни до ст. 7 Регламенту Верховної Ради України з метою реалізації заходів щодо підвищення інституційної спроможності парламенту шляхом перейменування Інституту законодавства Верховної Ради України та зміни його функціонального призначення. Дослідницька служба є установою, що здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-

аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, а також професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів, працівників Апарату Верховної Ради та помічників-консультантів народних депутатів.

Дослідницька служба є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки, відкриті відповідно до законодавства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, логотип, бланк, штампи.

Для виконання поставлених завдань фахівці Дослідницької служби:

- розробляють наукові концепції розвитку законодавчого регулювання суспільних відносин;
- проводять наукові дослідження законодавчого регулювання суспільних відносин;
- здійснюють тематичні дослідження з питань, пов'язаних з опрацюванням законопроектів, що перебувають на розгляді у Верховній Раді України, та інших актуальних проблем державної політики;
- надають інформаційну допомогу посадовим особам Верховної Ради України, народним депутатам України;
- здійснюють дослідження ефективності реалізації прийнятих законодавчих актів;
- беруть консультативну участь у розробленні проектів законів України із найважливіших питань розвитку суспільства та держави, а також проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, здійснюють моніторинг його реалізації;
- здійснюють експрес-аналіз ризиків законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України;
- узагальнюють результати діяльності Верховної Ради України відповідного скликання.

У складі Дослідницької служби діє Тренінговий центр, який проводить професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів, працівників Апарату Верховної Ради та помічників-консультантів народних депутатів.

#### **Професійне навчання (підвищення кваліфікації) працівників Апарату ВРУ**

Відповідно до «Положення про професійне навчання державних службовців Апарату Верховної Ради України», що ви-

значає організаційні засади підвищення рівня професійної компетентності державних службовців Апарату ВРУ з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України, метою підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є забезпечення Апарату ВРУ високопрофесійними і високоефективними фахівцями, здатними компетентно та відповідально виконувати свої посадові обов'язки, сприяти інноваційним процесам, спрямованим на ефективну реалізацію завдань і функцій Апарату, а також підвищення рівня професійної компетентності з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Професійне навчання здійснюється за типовими формами і видами, а саме: навчання в магістратурі, аспірантурі, докторантурі закладів вищої освіти або наукових установ за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі в Апараті ВРУ (бажаним є підвищення професійної компетентності за освітньо-професійною програмою підготовки «Парламентаризм» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»); навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації державних службовців Апарату ВРУ; навчання за іншими професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари та тренінги; навчання (стажування) за кордоном; здобуття знань самостійним навчанням (самоосвіта); заходи з обміну досвідом в Україні та за кордоном тощо. До основних навчальних закладів, що забезпечують підвищення рівня професійної компетентності державних службовців Апарату ВРУ, віднесено: Дослідницьку службу Верховної Ради України, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Вищу школу публічного управління Національного агентства України з питань державної служби, Інститут вищої кваліфікації Київського національного торговельно-економічного університету, Дипломатичну академію України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ України, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу тощо.

## 7.5. Консолідація Верховної Ради України в умовах воєнного стану

За інформацією Голови ВРУ Р. Стефанчука, із 24 лютого по 17 серпня 2022 р. парламент збирався 24 рази, народні депутати розглянули 431 питання порядку денного й ухвалили 234 закони у цілому. Водночас він зауважив, що за той самий період 2021 р. Верховна Рада України збиралася 37 разів, під час засідань розглянули 404 питання порядку денного й ухвалили 138 законів у цілому.

Отже, цифри говорять самі за себе, і можемо констатувати, що за перший період воєнного стану в державі законодавчий орган прийняв майже в 2 рази більше законодавчих актів, ніж в аналогічний період минулого мирного року. Ураховуючи життєву необхідність терміново вирішувати найактуальніші та найнеобхідніші питання для забезпечення інтересів держави в різних сферах життя, такі закони найбільше стосувалися національної безпеки, податкової та митної політики й правоохоронної діяльності.

Ознаки консолідації діяльності народних депутатів України: а) заборона діяльності окремих політичних партій; б) переформатування роботи фракцій; в) встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність; г) обмеження статусу НДУ та прирівняння депутатів до працівників інших сфер діяльності щодо трудових відносин; д) необхідність підготовки змін до виборчого законодавства щодо проведення виборів у післявоєнний час під час відбудови держави.

Переформатування відбулось відповідно до Указу Президента України «Про затвердження рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. №153/2022 «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій», ураховуючи пряму військову агресію з боку російської федерації, зважаючи на антиукраїнську політичну та організаційну діяльність, пропаганду війни, інші загрози, було прийнято рішення про заборону окремих політичних партій, які, у тому числі, були представлені у ВРУ. Враховуючи ситуації агресії проти України, рішення приймалось відповідно до зазначених обставин та з метою зупинення можливого поширення ідеології держави-агресора. В умовах воєнного стану, коли є потреба прийняття швидких та дієвих рішень, насамперед з метою забезпечення національної безпеки в усіх сферах життя суспільства, такі рішення можуть бути юридично виправданими.

Проте питання не лише про ідеологію заборонених партій, а і про функції, які виконували такі партії, що фактично становили опозицію, «меншість» щодо правлячої монобільшості, її рішень, про альтернативність поглядів щодо діяльності різних гілок влади у державі, особливо виконавчої, її органів та посадових осіб. Державі необхідна повна консолідація та єдність на всіх напрямках діяльності держави та злагоджена робота на всіх фронтах.

Засадою посилення консолідації парламенту доцільно визнати наявність внесених змін до п. 5 ст. 60 Регламенту ВРУ щодо порядку діяльності депутатських фракцій. Так, у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, така депутатська фракція після набрання судовим рішенням про заборону політичної партії законної сили оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною. На практиці це не зупинило роботу народних депутатів, які належать до заборонених вищезазначеним рішенням СНБО партій, та дало змогу реформувати парламент, створити нові, більш дієві щодо роботи у Верховній Раді України депутатські фракції. Таким чином була створена фракція «За відновлення» та оновлені інші фракції парламенту.

Окремим і досить вагомим чинником забезпечення інформаційної, фізичної безпеки під час воєнного стану є факт запровадження кримінальної відповідальності за дії, які можна кваліфікувати як колабораційні, прийнятої та введеної в дію Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 3 березня 2022 р. № 2108-IX. Аналіз норм цього нормативно-правового акта свідчить, що під кримінальне переслідування підпадають багато видів діяльності, на кшталт будь-якої співпраці з окупаційними адміністраціями, тимчасово окупованими територіями України, а також (п. 1 ст. 111-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України)) організація та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності на окупованих територіях тощо.

Наявність такого чинника безальтернативно створює умови для дієвої консолідації роботи всіх депутатських груп і фракцій, хоча і має свій, на нашу думку, негативний бік щодо унеможливлення роботи з тими виборцями, які залишились на тимчасово окупованих територіях. І тут ідеться не про якісь конкретні політичні сили, тому що різні партії (у тому числі і партія монобільшості) мали своїх

представників у парламенті від виборчих округів, які зараз перебувають на тимчасово окупованих територіях.

Доцільно також зауважити, що депутатський мандат, який отримують народні депутати України, є таким, що здійснює представництво всіх без винятку громадян України незалежно від належності до виборчих округів. Така позиція визначена рішенням Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017, де вказано, що принцип вільного депутатського мандата означає, що 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.

Хоча саме парламентарі за наявності функції парламенту щодо захисту прав та інтересів громадян, налагодження суспільного діалогу та здатності парламентарів надавати допомогу виборцям у різних ситуаціях мали би стати на заваді законодавчому вакууму та неможливості виконавчої влади взяти на себе відповідальність хоча б у якихось ситуаціях захисту цивільного населення під час виникнення загроз безпеці. Навіть нормативно-правового реагування щодо дій під час повітряної тривоги не прийнято органами виконавчої влади (лише Державна служба України з надзвичайних ситуацій на своєму офіційному вебсайті надає поради, як діяти і що робити, проте правового статусу в такій інформації як обов'язкової немає).

Окремим чинником правового характеру, який певним чином сприяв консолідації парламенту, хоча і досить умовно, можна визнати обмеження їх статусу, прирівняння народних депутатів України до працівників інших сфер діяльності щодо обліку робочого часу. Так, внесено зміни та припинено дію ч. 4 ст. 26 Регламенту ВРУ щодо обліку робочого часу НДУ та нарахування заробітної плати за особливою системою: за результатами відвідування не менше як 70% голосувань при прийнятті рішень ВРУ. Облік участі у голосуванні здійснюється за допомогою електронної системи, а дані такого обліку (у відсотках) оприлюднюються за кожний день на офіційному вебсайті ВРУ. Проте наразі фактично відбулось обмеження статусу народного депутата та вказані вище дії зараз унормовуються відповідно до законодавства про працю. А отже, і відповідальність за дотримання трудової та виконавської дисципліни щодо прогулів та інших порушень трудових норм встановлюється вимогами Кодексу України про працю як і всім особам, які працюють.



Ще однією підставою для консолідації постала необхідність підготовки до проведення виборів у післявоєнний час під час відбудови держави.

Так, ВРУ прийняла постанову від 27 вересня 2022 р. № 102 щодо пропозицій Центральної виборчої комісії (ЦВК) з удосконалення законодавства України, спрямованого на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, де зазначено про наявність низки проблем, а саме: потреби провести проміжні вибори народних депутатів України, позачергові місцеві щодо виборів голів місцевих рад та нагадало про наближення визначених у Конституції України термінів чергових виборів до парламенту та обрання Президента України.

Крім того, ВРУ зауважила, що питання організації підготовки і проведення загальнодержавних та місцевих виборів гостро постає одразу після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, а особливо щодо врегулювання питань з переміщеннями громадянами стосовно місця їх голосування; закріплення їхніх даних у Реєстрі виборців; наявність документів, що повідчують особу, право голосу на місцевих виборах та право бути обраним через наявність цензу осілості (останні – 3–5 років постійного проживання в Україні), технічної організації голосування, статусу офіційних спостерігачів та членів виборчих комісій від партій, які були заборонені, та інші питання, що потребують урегулювання та внесення змін до чинного виборчого законодавства.

Під час воєнного стану консолідація роботи парламенту стала найвищою за всю його історію. Крім об'єднання навколо ідеї захисту національних інтересів, також запроваджено низку обмежень, які, однак, лише зміцнили засади згуртування та злагодженості роботи, співпраці, усуваючи всі підстави для політичних сварок чи непорозумінь. І лише парламент як орган виключної компетенції в системі органів державної влади та парламентарі як представники народного волевиявлення здатні швидко та ефективно вирішувати всі необхідні завдання та проблеми в державі у період воєнного стану.

## Висновок до розділу 7

Конституція України в ст. 92 закріплює, що виключно законами України визначаються: а) організація і проведення виборів; б) організація і порядок діяльності Верховної Ради України; в) статус народних депутатів України; г) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; д) судоустрій, судочинство, статус суддів; е) організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань та інших органів.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (парламент України).

Верховна Рада України – це єдиний орган законодавчої влади у системі органів державної влади в Україні, що розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, які потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Виконавча влада в Україні здійснюється системою органів. Вищим органом у цій системі є Кабінет Міністрів України. Правосуддя в Україні здійснюється виключно Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації.

Самостійне місце в системі державних органів належить главі держави – Президентові України. Серед системи органів, що забезпечують стримування і противаги в процесі реалізації конституційного принципу поділу влад, слід назвати Рахункову плату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду національної безпеки і оборони, Вищу раду юстиції.

Систему виконавчих органів в Україні складають: вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (міністерства, державні служби, агентства, інспекції та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві (місцеві державні адміністрації).

Система судових органів включає: а) Конституційний Суд України; б) суди загальної юрисдикції (Верховний суд України, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, місцеві суди).

У самостійну систему органів держави виділяються контрольні-наглядові органи України. До них належать: а) Генераль-

ний прокурор України і підпорядковані йому прокурори; б) Служба безпеки України.

На місцях публічна влада здійснюється місцевим самоврядуванням. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. місцеве самоврядування має власну систему і включає в себе: а) територіальні громади; б) сільські, селищні та міські ради; в) сільського, селищного та міського голову; г) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; д) обласні та районні ради; е) органи місцевої самоорганізації населення.

Народний депутат України здійснює свою професійну трудову діяльність невиконавчого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, яка має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Змістом трудової діяльності народного депутата є повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», а також Регламентом Верховної Ради України.

Його діяльність пов'язана з відповідальністю, депутатським імунітетом та депутатським індемнітетом. Зокрема, відповідальність характеризується свідомим ставленням особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей; депутатський імунітет свідчить про захист народного депутата від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата; депутатський індемнітет – про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

Важливу роль у забезпеченні ефективної діяльності Верховної Ради України відіграє її Апарат, який у сучасних умовах розвитку парламентаризму набуває здатності до застосування сучасних інформаційно-комунікативних технологій взаємодії Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та громадянського суспільства. Тим самим він сприяє створенню електронного парламенту як законодавчого органу, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності.

Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України можливе за умов подальшої демократизації політичної системи та ефективного реформування виборчого законодавства, спрямованого на забезпечення реального народовладдя з високим рівнем професійної компетентності та політичної відповідальності народних обранців шляхом застосування сучасних дієвих механізмів.

Тому доцільним є:

- більш широко залучати громадськість до обговорення законопроектів;
- запровадити консультації з громадськістю з приводу законодавства й нормопроектів як ефективний засіб підвищення якості державної політики;
- удосконалити діяльність апарату Верховної Ради України;
- запровадити планування законотворчої роботи, що спирається на законодавчо закріплені засади суспільного розвитку;
- запровадити новий структурний підрозділ у Верховній Раді України щодо оцінювання можливих наслідків від прийняття законів, який забезпечить координацію дій секретаріатів комітетів парламенту, Головного науково-експертного управління, Головного юридичного управління, представників професійної громадськості;
- врахувати пропозиції місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У парламентсько-президентській республіці парламент зобов'язаний не лише відігравати, а й посилювати ключову роль у системі органів державної влади шляхом застосування низки дієвих інструментів та механізмів. Причому оскільки вагомість та відкритість парламенту робить його найбільш уразливим інститутом з-поміж усіх державних інститутів, посилення його інституційної спроможності постає умовою подолання кризи вітчизняного парламентаризму.

### **Завдання для самоперевірки та контролю знань**

1. Дайте коротку характеристику діяльності Апарату ВРУ.
2. Якими основними нормативно-правовими актами регламентовано діяльність Апарату ВРУ?

3. Зробіть короткий аналіз нормативно-правових актів, відповідно до яких функціонує Апарат ВРУ.

4. Які рівні охоплює нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату ВРУ?

5. За якими напрямками здійснюється діяльність Апарату ВРУ?

6. З яких структурних підрозділів складається Апарат ВРУ?

7. Назвіть основні функції і повноваження Секретаріату комітету Верховної Ради України.

8. Які функції виконує Дослідницька служба Верховної Ради України?

9. Коротко проаналізуйте законотворчу діяльність першого року війни через призму роботи Апарату ВРУ в особливих умовах.

10. Організація роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану стала злагодженою та ефективною. Підтвердіть або спростуйте цю думку.

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

1. Оцінювання можливих наслідків від прийняття законів.

2. Особливості планування законотворчої роботи в провідних демократичних державах світу: досвід для України.

3. Механізми посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

4. Сучасні технології взаємодії Верховної Ради України із суб'єктами державного управління та громадянського суспільства.

5. Ефективність діяльності Апарату Верховної Ради України.

### **Тематика круглих столів, дискусій**

1. Інституційна спроможність Верховної Ради України в умовах подолання кризи вітчизняного парламентаризму.

2. Місія Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи Верховної Ради України.

3. Відповідальність парламентаря: сутність та суспільна вимога.

4. Конституційний вимір представницької влади в Україні.

5. Система стримування і противаг у процесі реалізації конституційного принципу поділу влад в Україні.

### **Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Виступ Голови Верховної Ради України щодо стану роботи парламенту від 15.08.2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Topnovyna/226960.html>
2. Державна служба України з питань надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/uk/abetka-bezpeki/diyi-naselennya-v-umovax-nadzvichainix-situacii-vojenogo-harakteru>
3. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Любарський В. С. Прозорість діяльності Верховної Ради України. *Наука і техніка*. 2023. № 11 (25). С. 108–118.
5. Парламентаризм: підручник 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]; за ред. В.А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.
6. Положення про Апарат Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#n9>
7. Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text>
8. Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 20.12.2021 № 1241-к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241k/21-%D1%80%D0%B3#Text>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.03.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022 № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>

11. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
12. Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні: Постанова Верховної Ради України від 27.09.2022 № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>
13. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top>
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»: Указ Президента України № 153/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>
15. Садовній В. П. Навчання в апараті парламенту України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 6. С. 26–30.
16. Справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії: Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>

## РОЗДІЛ 8

## ПАРЛАМЕНТАР

*Мета розділу:* сформувати уявлення про теоретичні і практичні засади діяльності народних депутатів України, зокрема правове регулювання їх трудової діяльності, парламентську етику та відповідальність, парламентські привілеї, їх трансформацію в умовах сучасних змін та викликів.

*Результати навчання:*

- розуміти сутність діяльності парламентарів як представників народу в єдиному органі законодавчої влади в Україні;
- ознайомитися з особливостями діяльності народних депутатів України та порівняти їх з діяльністю парламентарів інших держав світу;
- визначати специфіку парламентських виборів в Україні;
- розуміти сутність та основні елементи парламентської діяльності згідно чинного законодавства України;
- знати закономірності функціонування політичних партій та висування кандидатів на посаду народного депутата України;
- розуміти принципи та особливості діяльності народних депутатів України;
- вміти аналізувати особливості парламентської етики та парламентських привілеїв.

*Ключові слова:* народний депутат, парламентар, демократія, парламентські вибори, парламентська етика, імунітет, індемнітет.

## 8.1. Народний депутат України

*Правове регулювання трудової діяльності народних депутатів*

Досліджуючи проблему трудової діяльності народних депутатів, відмічаємо, що її правове регулювання потребує введення до єдиної системи врегулювання нормами трудового права з урахуванням специфіки, що зумовлена особливістю державного органу, в якому працюють парламентарі.



*Діяльність народного депутата України* – професійна трудова діяльність невиробничого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється



ся відповідно до Регламенту Верховної Ради України й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, яка має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Зміст трудової діяльності народного депутата, як і будь-якого іншого працівника, полягає у виконанні відповідної трудової функції, що зумовлює його права й обов'язки. На державній службі права й обов'язки державного службовця визначаються його посадою.

Особливістю прав та обов'язків державних службовців є те, що, оскільки формування державної служби починається із встановлення посади, а зайняття посади і виконання службових повноважень за посадою знаменує реалізацію державно-службових функцій, то права й обов'язки державного службовця складають його повноваження.

Розкриваючи зміст трудової діяльності народного депутата, слід застосовувати термін «повноваження», а не «компетенція». Народні депутати наділяються саме повноваженнями, на що безпосередньо вказує і термінологія законодавства, яке визначає статус народного депутата України. Термін «компетенція» має застосовуватися тільки до державних органів як суб'єктів адміністративного права, оскільки компетенцією є загальні можливості державних органів виконувати владні дії.



Змістом трудової діяльності народного депутата є повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», а також Регламентом Верховної Ради України.

Розгляд особливостей суб'єктного складу парламентсько-трудова відносин показав: якщо на стороні найманого працівника виступає один суб'єкт – народний депутат, то на стороні роботодавця – два – Український народ і держава, які доповнюють один одного. Народний депутат отримує роботу завдяки вибору Українського народу, діє від його імені, є його представником при вирішенні функцій і завдань держави, за виконання яких він одержує заробітну плату.



*Об'єктом парламентсько-трудова відносин є трудова діяльність народного депутата, яка є розумовою працею невикробничого характеру з владним впливом на життя всього Українського народу. Вона здійснюється відповідно до Конституції та Регламенту Верховної Ради України й оплачується за рахунок державного бюджету.*

Відповідно до умов виникнення трудових правовідносин із парламентарями особа може бути визнана кандидатом у народні депутати. Ці умови містять загальні і спеціальні вимоги до кандидатів. Загальні вимоги до них сформульовані в Законі України «Про державну службу». Спеціальні вимоги до кандидатів у народні депутати встановлюються Конституцією й Законом України «Про вибори народних депутатів України». Реєстрація кандидата в народні депутати є обов'язковою передумовою участі громадянина у виборах, а в подальшому – виникнення трудових правовідносин.

Підставою виникнення трудових правовідносин із парламентарями є обрання на посаду. Як фактичний юридичний склад воно являє собою сукупність таких юридичних фактів: а) реєстрація кандидата в народні депутати; б) проведення виборів; в) позитивні їх результати, що виражаються в прийнятті ЦВК рішення про реєстрацію народного депутата й видачу йому тимчасового посвідчення.

Факт складення присяги народним депутатом – обов'язкова умова його перебування на державній службі. Відмова її скласти має наслідком втрату депутатського мандата. Складення присяги не є умовою виникнення трудових правовідносин, а умовою для виникнення в особи повноважень парламентаря. Трудовий правовий статус виникає з моменту реєстрації обраної особи народним депутатом. З моменту прийняття присяги особа набуває конституційно-правового статусу народного депутата, унаслідок чого вона наділяється відповідними владними повноваженнями.

Юридичною підставою виникнення трудових правовідносин з народними депутатами є рішення ЦВК про реєстрацію особи як народного депутата України за підсумками проведених виборів. За правовим характером це рішення подібне до акту призначення, тобто видається в односторонньому порядку, а від парламентаря не вимагається ніякого підтвердження його волевиявлення.

Для підвищення ефективності виконання повноважень народними депутатами, удосконалення правового регулювання їх трудової діяльності, а також для узгодження між собою положень чинного законодавства необхідно включити цю категорію працівників до сфери регламентації нормами трудового законодавства шляхом укладення з особами, стосовно яких ЦВК прийнято рішення про їх реєстрацію як народних депутатів, трудового договору на визначений строк. Цей правочин має підписувати парламентар після прийняття ЦВК рішення про реєстрацію його як народного депутата до видачі йому тимчасового посвідчення.

З урахуванням покладених на парламентарів обов'язків і наданих їм повноважень *робота народного депутата Верховної Ради України здійснюється за трьома напрямками:*

- участь у пленарних засіданнях;
- робота в комітеті;
- робота з виборцями.

Регламент Верховної Ради України дає чіткий перелік підстав, за наявності яких народний депутат має право бути відсутнім на пленарному засіданні. *Відсутність народного депутата на пленарному засіданні з будь-якої причини (поважної чи ні) має наслідком зменшення виплат.*

Працююча людина очікує отримання справедливої винагороди за свою працю. Стимулом для підвищення ефективності та результативності трудової діяльності виступає розмір заробітної плати працівника. Його зменшення в разі неякісного виконання трудових обов'язків і безвідповідального ставлення до роботи справляє негативний вплив на працівника та є стимулом зміни ставлення до праці. Заздалегідь встановлена відповідальність у вигляді зменшення розміру заробітної плати за недбале ставлення та ухилення від здійснення покладених трудових обов'язків, невиконання передбаченої посадою трудової функції позитивно впливає на свідомість працівника.

З метою підвищення зацікавленості народного депутата бути присутнім на пленарних засіданнях необхідно законодавчо: а) встановити додаткову відповідальність за відсутність з поважної причини, а також б) передбачити документальне підтвердження не тільки транспортних перешкод, а й усіх інших випадків відсутності з поважних причин. Відповідні зміни та доповнення мають бути внесені у ст. 26 Регламенту Верховної Ради України.

Члени комітетів Верховної Ради України зобов'язані:

- брати участь у роботі комітетів та їх підкомітетів;
- бути присутніми на засіданнях комітетів та їх підкомітетів, до складу яких вони входять;
- дотримуватися порядку на засіданнях комітетів, підкомітетів, робочих груп, слуханнях у комітетах;
- виконувати доручення, передбачені рішеннями, рекомендаціями комітету.

Для забезпечення реальної та ефективної роботи парламентарів у комітеті слід ввести обов'язковий облік їх присутності на засіданнях.

З метою належного виконання народними депутатами покладених на них обов'язків щодо роботи з виборцями п. 14 ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України» слід викласти у такій редакції: «проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями. З метою забезпечення виконання цього обов'язку за один місяць у засобах масової інформації оприлюднювати дні, години та місце прийому виборців, інших громадян».



Законом України «Про статус народного депутата України» (ст. 4) визначено, що час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби. У день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія та перший ранг державного службовця, крім тих народних депутатів, повноваження яких були припинені достроково.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України і «є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

У ч. 3 ст. 7 зазначеного Закону встановлено, що народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Україн-

ським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України; здійснює свої повноваження на постійній основі відповідно до ст. 78 Конституції України.

Народного депутата України відносять до категорії професійних парламентарів, для яких парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять; це особа, яка з тих або інших підстав є членом парламенту.



*Професійний парламентар* – член парламенту, для якого парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять; особа, обрана до парламенту або входить до нього шляхом автоматичного представництва.

Діяльність професійного парламентаря згідно з чинним законодавством за своїми характерними ознаками належить до державної служби. Відповідно до Закону України «Про державну службу» державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Діяльність народного депутата є професійною трудовою діяльністю, сутність якої полягає в інтенсивній розумовій праці із прийняття важливих рішень у процесі її здійснення.

Зміст трудової діяльності парламентаря розкривається в нормах і положеннях Регламенту Верховної Ради України. З 10 лютого 2010 р. діє Регламент Верховної Ради, який у зв'язку з рішенням Конституційного Суду № 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р. змінив Регламент Верховної Ради від 19 вересня 2008 р.

Конституцією України встановлено, що Верховна Рада працює сесійно. Сесії парламенту складаються із засідань Верховної Ради України, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях і з виборцями.

Як уже зазначалося, робота парламентарів здійснюється за трьома основними напрямками: участь у пленарних засіданнях; робота в комітеті; робота з виборцями.

Державні службовці після набуття такого статусу наділяються правом діяти від імені держави та за її дорученням, тоді як народні депутати діють від імені Українського народу та є його представниками.

Проте при переведенні статусу парламентаря та статусу посадової особи в одну теоретичну площину чітко проявляється їх відмінність: представник відрізняється від посадової особи тим, що він уповноважений приймати рішення «за народ», тоді як завдання посадової особи є реалізацією таких рішень. Відмінною рисою представників народу служить те, що в межах наданих їм повноважень вони покликані здійснювати владу вільно і від імені народу, який, як передбачається, виражає через них свою волю носія суверенітету. Завдяки цьому виникає можливість чіткого розрізнення статусу народного депутата України та статусу посадової особи.

Основним принципом регулювання діяльності парламентарів будь-якого рівня є сприйняття депутатської діяльності як державної служби зі специфічними особливостями, притаманними кожному окремому її виду.

Народний депутат як державний службовець у порядку, встановленому законом відповідно до ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата України»:

- бере участь у: засіданнях Верховної Ради України; роботі депутатських фракцій (груп); роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; парламентських слуханнях;

- виконує доручення Верховної Ради України та її органів;

- звертається з депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому зазначеним Законом і Регламентом Верховної Ради України.

Народні депутати України наділені низкою прав та обов'язків відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України»:

- у взаємовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та ор-

ганізаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав (гл. 2 Закону);

– у взаємовідносинах із засобами масової інформації – на забезпечення інформацією та на її використання (гл. 3 Закону);

– під час поселення до готелю та на транспортне забезпечення (гл. 5 Закону).

Складовою правового статусу народного депутата України є його обов'язки. Їх поділяють на:

– загальні обов'язки. До них можна віднести обов'язки дбати про добробут України та українського народу, захищати інтереси виборців і держави; дотримуватися вимог Конституції України, законів, присяги тощо;

– спеціальні обов'язки. Це обов'язки народного депутата України як члена депутатської фракції (групи); члена комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії; обов'язок підтримувати постійний зв'язок з виборцями тощо. Ці обов'язки визначено в розд. 3 Закону України «Про статус народного депутата України».

Народний депутат може мати до 31 помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються законами та прийнятим щодо них Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 379/95-ВР, зі змінами й доповненнями.

Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, який має середню спеціальну чи вищу освіту та вільно володіє державною мовою. Народний депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом та на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників консультантів Постановою Верховної Ради України. Народний депутат здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та особисто здійснює розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів (ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Штатні помічники-консультанти народного депутата є державними службовцями III категорії, які працюють у відповідних структурних підрозділах Апарату Верховної Ради України на посадах головних спеціалістів, експертів та консультантів.

У ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» уточнено перелік видів діяльності, несумісних із депутатським мандатом. Так, народний депутат України не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до складу правління підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі відповідно до ст. 78 Конституції України. Вони не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності). Не є порушенням вимоги щодо несумісності зайняття народним депутатом України також медичною практикою у вільний від виконання обов'язків народного депутата час, членство у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України».

Народний депутат України має право законодавчої ініціативи. Воно реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

– законопроекту;

– проекту постанови;

– іншої законодавчої пропозиції (ст. 93 Конституції України, ст. 12 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності відповідно до ст. 86 Конституції України. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду і запиту.





*Депутатський запит* – це вимога народного депутата на інших депутатів чи комітету Верховної Ради України, що заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у випадку, передбаченому п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, також на вимогу групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради України.

Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних із депутатською діяльністю, а також має право брати участь у розгляді порушених ним питань відповідно до ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України».



*Депутатське звернення* – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, спрямована до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Як гарантію забезпечення діяльності народних депутатів можна розглядати їх відповідальність, що встановлюється Законом України «Про статус народного депутата України» за невиконання його вимог. Це відповідальність за:

- невиконання законних вимог народного депутата України (ст. 36);
- посягання на честь, гідність депутата та вплив на нього, членів його сім'ї та родичів, помічників-консультантів народного депутата України (ст. 37);
- порушення гарантій щодо забезпечення діяльності народного депутата України (ст. 38).



*Діяльність державних службовців у парламенті* – це професійна діяльність представника Українського народу, обраного відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» у Верховній Раді України, який уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

Таким чином, народні депутати як представники Українського народу є особливою категорією працівників, що зумовлює наявність специфічних умов і підстав виникнення та припинення трудових відносин із ними, а також впливає на зміст їх трудової діяльності. Вивчення цих та інших питань дало змогу з'ясувати нюанси виконання народними депутатами своїх повноважень:

- трудова діяльність народного депутата є професійною діяльністю, яка обумовлена наявністю таких якостей: компетентність; організаторські та управлінські здібності; постійне зайняття тільки своїми прямими обов'язками, визначеними Конституцією України; чіткість і самодисциплінованість у роботі;
- виникнення трудових правовідносин із народними депутатами неможливе без відповідних передумов, до яких слід віднести реєстрацію кандидата в народні депутати;
- підставами виникнення трудових правовідносин є юридичні факти – конкретні обставини реальної дійсності, з якими норми трудового права пов'язують настання юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну та припинення трудових правовідносин, окремих прав та обов'язків суб'єктів у межах цих правовідносин, встановлення інших правових наслідків;
- факт складення присяги народний депутатом є обов'язковою умовою перебування на державній службі. Відмова її скласти має

наслідком втрату депутатського мандата. Складення присяги не є умовою виникнення трудових правовідносин, а є умовою для виникнення в особи повноважень народного депутата та ін.

Трудові правовідносини із народними депутатами є строковими. Їх термін залежить від строку виконання повноважень Верховною Радою України. За загальним правилом трудові правовідносини із народними депутатами припиняються одночасно із припиненням повноважень Верховної Ради України. У цьому разі юридичною фактичною підставою припинення трудових правовідносин із народним депутатом є факт обрання його на посаду народного депутата наступного скликання.



При виконанні своїх функцій і повноважень народні депутати України мають керуватися Конституцією України, законами України, а також загальнодержавними нормами моралі.

Державно-правова доктрина України сприйняла загально-визнаний у країнах західної демократії принцип «вільного депутатського мандата», тобто невизнання будь-якої юридичної залежності депутата від виборців, які його обрали. Принцип вільного депутатського мандата прямо не закріплюється в Конституції України, але впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання у ст. 75 Основного Закону. Крім того, Конституція не передбачає таких складових імперативного мандата, як накази виборців та відкликання виборцями.

#### **Відповідальність народного депутата**

Відповідальність є найважливішою моральною та соціально-психологічною якістю особи. Водночас вона виступає механізмом контролю суспільства над державно-приватними відносинами, у процесі яких досягається консенсус між особистими й суспільними інтересами.



*Відповідальність* – загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

У зв'язку з євроінтеграційними процесами, розпочатими в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (ЄС) у 2014 р., виникла потреба у формуванні єдиних цінностей, які є в державах-учасниках ЄС. Це цінності: входження до європейської системи безпеки; радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку; удосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини; формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу; закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно привабливої.

Для реалізації цих цінностей у країнах-учасниках ЄС, починаючи з 1952 р., особлива увага приділяється *правлячій еліті*, від якої залежить успішність та добробут у країні і до якої в теорії державного (публічного) управління відносять:

- політичну еліту, яка виступає суб'єктом представницької влади у парламенті й інших виборних органах влади;
- адміністративно-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом адміністративної влади в різних галузях господарства та рівнів територіального управління;
- політико-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом державної влади на рівні державних інституцій різних рівнів.

Разом політична, адміністративно-управлінська та політико-управлінська еліти – це *владна еліта*, яка в державах-учасниках ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів та політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями.

Головними якостями владної еліти є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме ці якості залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть.



Так, в епоху середньовіччя до владної еліти відносили людей, які демонстрували *милосердя і любов до Бога* (Аврелій Августин, Фома Аквінський).

У період Відродження еліта *«запалювала світ», «була місіонерами порядку», «обстоювала справедливість».*

Розвиток концепції моральності еліти був продовжений у так званій «філософії життя» (А. Шопенгауер, Ф. Ніцше) та науково оформився в роботах В. Парето та Г. Моски; у подальшому – в роботах К. Мангейма, Р. Міхельса, Х. Ортеги-і-Гассета, М. Вебера, Г. Лебона, А. Тойнбі, Р. Міллса, Р. Арона, Д. Белла, Г. Лассуела, Т. Карлейль, Р. Емерсона, С. Московічі та інших зарубіжних учених, у яких гуманістичний напрям діяльності елітарних особистостей визнавався пріоритетним, сприяв забезпеченню та розвитку соціальної політики й економіки їхніх держав і демократизації суспільних відносин.

В українській філософській думці (початок ХХ ст.) існувала концепція про те, що *еліта – це фанати, аскети, подвижники, здатні пожертвувати собою заради ідеї* (Д. Донцов, В. Липинський). Вони вважали, що еліту потрібно сприймати передусім у морально-духовному сенсі, без фахової диференціації, що вона є творцем духовних цінностей, належить усьому суспільству та є носієм національної ідеї; підпорядковує власний народ національним завданням.

Моральний стан правлячої еліти є визначальним для формування традицій, правил життя та поведінки в кожній державі. І тому важливим є усвідомлення народними депутатами своєї відповідальності перед власним народом – єдиним джерелом влади.

Одним із основних індикаторів відповідальності народних депутатів є їхнє ставлення до депутатського мандата, який в Україні, як і в багатьох інших демократичних державах, є вільним (неімперативним).

Природа депутатського мандата виключає будь-яку юридичну відповідальність народного депутата за невиконання ним партійних рішень та наказів виборців. Проте невиконання народним депутатом партійних рішень та неврахування побажань виборців може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах.

Саме тому в більшості країн світу із відносно стабільними партійними системами народні депутати, попри вільну природу свого мандата, обов'язково:

- підтримують активні зв'язки з виборцями;
- враховують побажання виборців у парламентській роботі;
- дотримуються парламентської дисципліни;
- підпорядковуються фракційній дисципліні.



Виняток з цього правила становлять країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схиляються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій незалежно від того, які політичні сили вони представляють.

У таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандата розв'язується, як правило, через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, які постійно змінюють партійну належність, або у правовій площині.

Так, в Індії та Україні, наприклад, пошук балансу між принципом вільного мандата та партійною дисципліною вирішено у правовій площині.



Зокрема:

– у 1985 р. до Конституції Індії було внесено зміни, якими передбачено, що «депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам»;

– у 2004 р. – до Конституції України було внесено зміни, якими передбачено, що «вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень».

Однак не всі народні депутати України повністю дотримуються принципу вільного мандата. Як приклад відмітимо, що середній показник відсутності народних депутатів VIII скликання протягом першої сесії становив 88 осіб (21%), протягом другої сесії – 25%.

Такі результати відвідування сесійних засідань ВРУ свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема:

п. 3, яким передбачено «бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано»;

п. 4 – «особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами»;

п. 7 – «додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики».

Недостатній контроль за діяльністю народних депутатів України призводить до нелегітимності прийнятих ними законів та не забезпечує якість реалізації контрольної функції ВРУ, яку в більшості країн світу забезпечують закріплення на законодавчому рівні за членами законодавчих органів депутатського *індемнітету та імунітету*.

Депутатський індемнітет свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

Депутатський імунітет свідчить про захист народного депутата від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата.

Як відмічають вітчизняні фахівці, у більшості країн світу *індемнітет* має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи органів державної влади (ОДВ), службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише кілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія та ін.).

Принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначаються:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах);

- змістом (у низці держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образ; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів);

- способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальність за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на пресконференціях або в інтерв'ю для преси);

- часом виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).



Як і парламентський індемнітет, *парламентський імунітет* у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 90-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – *депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину)*.

Парламенти окремих держав пішли далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі ОДВ, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу може вважатись виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Так, наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження і т.д.

Дотримання партійної та парламентської дисципліни, правил індемнітету та імунітету, визначених чинним законодавством країни, наявність активних зв'язків із виборцями – це *реальні індикатори реалізації демократичних цінностей у діяльності народного депутата та характеристика його відповідального ставлення до своїх повноважень*.





В історії суспільного розвитку виділяють кілька етапів, які кардинально вплинули на формування особистості та усвідомлення нею відповідальності перед іншими людьми.

Так, у Стародавній Греції склалися дві традиції обґрунтування відповідальності: перша – визначає відповідальність через співвідношення понять «причинність», «свобода», «совість»; друга – через «відплату», «справедливість», «повинність».

У Стародавньому Римі відповідальність розглядали як *слідкування чеснотам і законам*.

В епоху Відродження, яка проголосила унікальність та автономність особистості, відповідальність розглядали з позицій *здатності порівняння особистих та суспільних потреб*.

У сучасному світі відповідальність виступає характеристикою *підтримки соціального устрою суспільства*. Важливого значення набувають механізми, що дають можливість співвіднести особистий та суспільний інтерес через визначення відповідальності сторін.

У теорії державного (публічного) управління відповідальність особистості розглядають як соціальну через такі її складові:

- моральна відповідальність, що передбачає внутрішні переживання особи за свої вчинки й асоціюється з її совістю;
- правова відповідальність, яка виражає юридичну оцінку дій;
- професійна відповідальність, пов'язана з творчою реалізацією особою своєї професійної ролі.

*Моральна відповідальність* пов'язана з етичними та професійними якостями особистості, її властивостями та формою прояву локус-контролю, що характеризує суб'єктивне сприйняття локалізації причин поведінки чи керівного початку у себе чи інших, тобто характеризує здатність особи бути відповідальною чи приписувати відповідальність зовнішнім силам.

Схильність до зовнішнього локусу контролю (екстернальний) виявляється разом з такими рисами, як непевність у своїх можливостях, неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, схильність до підозр, конформність, агресивність. За неможливості впливання на перебіг подій у осіб із зовнішнім локусом контролю переважно формується безпо-

радність та зниження пошукової активності, на відміну від осіб із внутрішнім локусом контролю.

Приписування відповідальності власним здібностям та зусиллям – інтернальний, внутрішній локус контролю. Відповідає пошуку причин поведінки в собі. Люди із внутрішнім локусом контролю впевненіші в собі, послідовні та наполегливі в досягненні поставленої мети, схильні до самоаналізу, врівноважені, товариські, доброзичливі та незалежні. Внутрішній локус контролю є соціально схвальною цінністю, ідеальному Я приписується внутрішній локус контролю. Особи з внутрішнім локусом контролю частіше досягають творчих та професійних успіхів.

Моральна відповідальність постає у структурі особистості провідною цінністю й характеризує її соціально-моральну зрілість. Така проблема етичного порядку, що виникає в суспільному житті, приводить до необхідності ухвалення кодексів етичної відповідальності для представників низки професій. Такі кодекси були прийняті в різній формі згідно з відповідними професіями та існуючими в тій або іншій сфері етичними проблемами. Існування цих кодексів визнається важливим чинником зміцнення статусу певної професії.



Народний депутат України – це не професія. Але перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

*Юридична відповідальність* настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов'язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з другого – як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки у формі позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Юридична відповідальність виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах із дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Народні депутати України згідно із Законом України «Про народного депутата» мають державний імунітет та не несуть цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

У разі, коли ВРУ надає дозвіл на зняття державного імунітету з народного депутата, настає юридична відповідальність за дії, які вчинено під час здійснення народним депутатом своїх повноважень, що проявляються в недотриманні встановлених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків.

Народний депутат України – особа, обрана до складу Верховної Ради України. Основні положення щодо порядку виборів, прав і обов'язків народних депутатів України визначають ст. 76-81 Конституції України.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, якому на день виборів виповнилося двадцять один рік, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Народні депутати України:

- здійснюють свої повноваження на постійній основі;
- не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного

органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;

– у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

*Професійна відповідальність* детермінується повноваженнями, якими наділений той або інший суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П. Друкер, «у політичному словнику немає такого терміна «відповідальність», а є термін «відповідальність і повноваження».

Під *повноваженнями* розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Це відображено в старій військовій приказці – «честь віддається мундиру, а не людині». Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Як уже зазначалося, народний депутат України обирається відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

Для виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно зі ст. 15-17 Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема:

- правом депутатського звернення та депутатського запиту;
- правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від форми власності;
- правом безперешкодного відвідування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, незалежно від форми власності, огляд, обшук речей народного депутата за-

бороняється, за винятком об'єктів, щодо яких встановлений режим секретності чи спеціальний режим (атомні електростанції, установи виконання покарань тощо). Згідно з рішенням Конституційного Суду України № v012p710-03 відвідування таких об'єктів здійснюється з додержанням режиму доступу до цих об'єктів, наприклад отримання спеціального дозволу у керівника об'єкта, при цьому дозволяється огляд речей, обшук народного депутата. Безперешкодне відвідування установ виконання покарань забороняється, за винятком випадків, коли у народного депутата призначено побачення із засудженим, при цьому здійснюється огляд речей, обшук народного депутата (правом відвідувати установи виконання покарань та місця попереднього утримання підозрюваних у вчиненні злочинів без попереднього повідомлення про час і мету таких відвідин наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча він і не є народним депутатом, а посадовою особою, яка обирається Верховною Радою України):

- має право порушувати питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності;

- має право брати участь у розгляді органами державної влади, місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, які до нього звернулись, і інших питань, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків;

- має право брати участь та ініціювати парламентські слухання у Верховній Раді (ст. 233-236 Регламенту ВРУ), брати участь в обговореннях кандидатур, які призначаються чи згода на призначення яких дається ВРУ (ст. 212; ч. 2 ст. 209 Регламенту ВРУ), брати участь у розгляді ВРУ питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, за результатами якого Уряд може бути відправлений у відставку (ст. 232 Регламенту ВРУ), слуханнях щодо виконання державного Бюджету.

Важливим є той факт, що будь-яка професійна відповідальність обов'язково передбачає: а) підзвітність; б) прийняття оцінки компетентного органу; в) понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Як уже зазначалося, таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до адміністративної від-

повідальності шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, за винятком притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт (рішення Конституційного Суду України). На притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт також потрібна згода ВРУ.

У решті випадків у цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, має такий самий правовий статус, як звичайний громадянин, за винятком примусового його приводу до суду у разі неявки його в судові засідання без поважних причин за судовою повісткою. Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними справами, господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна, життя та здоров'я, честі та гідності, його чи інших громадян.

*Важливо знати*, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (мається на увазі адміністративний арешт та арешт як вид кримінального покарання) – ст. 80 Конституції України.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.



Відповідальність народного депутата України:

- завжди пов'язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують;

- вводиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом;

- характеризується каузальним зв'язком, який трактується як діяльністю, так і бездіяльністю, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі;

- залежить від наявності належного контролю за його діяльністю;

– часткового передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо);

– має відповідні рівні (наприклад необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо);

– завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Як висновок відмітимо, що моральна відповідальність пов'язується з етикою особистості, її культурою та освітою; юридична – з наявністю правових норм; професійна – з наявністю специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), регулюючих поведінку суб'єкта діяльності.

У цілому соціальна відповідальність народного депутата являє собою вираз його цілісності, єдності свободи та вчинку; є однією з найважливіших його якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості.

## 8.2. Парламентська етика: моральний та політичний виміри

Інтенсифікація процесу входження України до Європейського Союзу впродовж 2023–2024 рр. потребує динамічних і суттєвих законодавчих змін та таких самих дієвих механізмів забезпечення їх виконання. І йдеться не тільки про формальну гармонізацію вітчизняного і європейського законодавчого поля, а про реальну суголосність верховенства права, стандартів забезпечення прав людини та соціальних стандартів життя, що ґрунтуються на цінностях, які об'єднують європейську спільноту. Варто зазначити, що реалізовувати поставлені завдання, серед яких і реформи парламентської діяльності та парламентської етики, Україна повинна паралельно із процесами ревіталізації та повоєнної відбудови країни. Тому обсяг і масштаб змін, які повинні принести суттєвий ребрендинг системи управління, у тому числі й представницької влади та життєдіяльності країни потребують суттєвого і глибинного аналізу на старті реформ. Поділяючи усі цінності демократичного суспільства: громадянство і громадянськість, свободу совісті і свободу слова, людську гідність та моральну автономію, приватність і соціальний порядок, варто усе ж звернути увагу на

те, що наразі ще відрізняє нас від європейської спільноти. Слід зазначити, що суспільна еволюція в європейській цивілізації відбувалася за такою логікою: «*націогенез – елітогенез – партіогенез*».

Чи ж так само, або подібно до європейського чину, відбувалася генеза нашого суспільства, чи, навпаки, маємо негативний досвід нашого минулого, що суттєво позначився на ментальності та демографії сучасних поколінь українців. Відповідь на поставлене запитання – ствердна. Так, крім домінуючої спорідненості з європейською спільнотою, ми маємо шрами нещодавньої минувшини – радянського репресивного авторитарного режиму, який гальмував розвиток громадянського суспільства та становлення національних еліт. У більшості країн Європи не будували комунізм та «нову спільноту – радянський народ». Навіть у країнах соціалістичного табору нищення громадянського суспільства, а отже, й усіх свобод, не набуло таких тотальних форм. У цьому сенсі варто пригадати лекцію Ф. Фукуяма «Уроки українських демократичних трансформацій», де він робить три важливі висновки:

1. Без громадянського суспільства демократії не збудуєш.
2. Для демократії потрібне належне державне управління.
3. Чому в боротьбі з корупцією перемагає корупція?



Від першого та другого висновків залежить вирішення такого болючого нині для України завдання, як боротьба з корупцією. Достатньо спинитися на двох прикладах: чому практично немає корупції у Фінляндії чи чому вона мінімальна у Польщі? Тут відповідь очевидна: і у Фінляндії, і у Польщі розвинуте громадянське суспільство, яке сформувалося на засадах зрілої нації, а у випадку Польщі монархії, де на основі національних еліт та партійного будівництва відбулося належне державне управління: добросесне, професійне та відповідальне. Або, інакше кажучи: свій у свого не краде. В Україні у зв'язку з тривалим репресивним поневоленням процес націогенезу мав доволі латентний, а часом, і девіантний характер. Верифікацією цьому є той факт, що перші двадцять років незалежності при владі була стара компартійна номенклатура, а в парламенті – аж до восьмого скликання Верховної Ради України не було реальної державницької більшості, що стала б рушієм позитивних змін. Такий стан справ призвів до того, що на тлі



сповільненого зростання громадянського суспільства відбувалися бурхливі процеси первинного накопичення капіталу, формування бізнесових квазіеліт, які, бажаючи закріпити та примножити свої статки, йшли в політику, забезпечившись власними ЗМІ. Таким чином, ще до широкомасштабного вторгнення сформований олігархат став головним джерелом корупції в країні та провідним чинником протидії демократичним перетворенням.

Попри творення нових антикорупційних органів, боротьба з корупцією не буде до кінця успішною без становлення та розвитку громадянського суспільства, сформованого в європейському контексті, на основі зрілої нації із окресленими, збереженими та розвинутими її ідентичностями та політичною елітою, що, власне, і є чинником національної безпеки держави. Такої думки дотримувалися фундатори української національної ідеї, і вони мали рацію. Л. Українка вважала, що відбутися як політична нація може лише соціально розвинений народ, що має власну провідну верству і життєздатну еліту. І. Франко в «Одвертому листі до галицької української молодезі» 1905 р. закликав: «витворити з величезної етнічної маси українського народу – українську націю». Саме незавершеність нашого процесу націогенезу із розмитотою мовною, культурною і духовною ідентичностями, стала однією з ключових причин московитської агресії.

Короткий перелік проблем та завдань, що стоять на порядку денному перед Україною, дає підстави визначити провідну роль вітчизняного парламентаризму. Попри певні обмеження, спричинені дією умов воєнного стану, у парламентсько-президентській країні проведення життєво важливих і законодавчо закріплених змін залежить від злагодженої роботи парламентської більшості і опозиції, від волі парламентарів, а в умовах війни – від їх моральної стійкості, відповідальності та дотримання парламентської етики.



Парламентська етика трактується як вид професійної етики, що регулює відносини, пов'язані із законотворчою і законодавчою діяльністю та включає в себе сукупність загальних і спеціальних (парламентських) етичних норм поведінки парламентарів, дотримання яких є обов'язковим при виконанні ними повноважень, визначених законодавством.



Парламентська культура – це частина політичної культури в цілому, у вузькому сенсі під цим поняттям слід розуміти публічну поведінку депутатів у парламенті, регульовану Регламентом, традиціями поведінки в законодавчому органі та комісією з парламентської етики, якщо така передбачена Регламентом.

Базовими цінностями парламентської культури є: депутатська відповідальність; взаємозв'язок парламентарів із виборцями; причетність їх до державних і громадських справ; творча активність народних депутатів; професіоналізм парламентарів; дотримання обраної ідеології в парламентській діяльності.

Головною морально-етичною мотивацією для народного обранця є Присяга народного депутата України: *«Присягаю на вірність Україні. зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, dbати про благо вітчизни і добробут українського народу. присягаю додержуватися конституції та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».*

Усі парламентські процедури, які регламентують парламентську діяльність, забезпечуючи законодавчий процес, контролюючи, установчу, представницьку функції та спеціальні процедури, визначено у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», прийнятий 10.02.2010. Однак виявилось, цей документ не регламентує діяльність народного депутата України в позапленарний період, не охоплює повною мірою його роботу в комітеті, на окрузі в міжнародній та медійній сферах. Означений закон не охоплював також питання відповідальності за порушення депутатської етики, таких як: «кнопкодавство», пропуски пленарних засідань без поважних причин, неучасть у голосуваннях без поважних причин та прояви політичної корупції – використання владних повноважень для отримання власної неправомірної вигоди. Сьогодні ці порушення парламентської етики усунуті шляхом внесення таких законодавчих змін:

– для недопущення «кнопкодавства» – внесені зміни у Кримінальний Кодекс ст. 364, де передбачено штраф від 2000 до 5000 тис. грн;

– неучасть у голосуваннях без поважних причин – внесені зміни у ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» – ст. 26. ч. 3 – обмеження виплат;

– для запобігання політичній корупції – внесені зміни Конституції України ст. 80, щодо недоторканності народного депутата України від 18 грудня 2019 р.

У світовій демократичній спільноті депутат – це високоморальна особистість, яка дотримується етичних вимог, відповідає за свої вчинки і є взірцем для свого електорату. Правила поведінки депутатів розроблені у багатьох країнах світу, зокрема «Кодекс поведінки депутатів Німецького Бундестагу», «Посібник для конгресмена», США, Посібник для депутатів «Лок Сабга», Індія(нижня палата). Є три моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту: контролююча – ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України»; консультативна – «Посібник для конгресмена»; і моніторингова – регламент Сейму Польщі.

У той час, як сьогодні найбільшим порушенням парламентської етики в низці європейських країн є поодинокі прояви сексизму чи ейджизму, в українському парламенті впродовж практично всіх дев'яти скликань мали місце періоди високої політичної напруги. І причина не в тому, що, мовляв, українські парламентарі «люблять битися». Справа в тому, що в українському парламенті зустрілося громадянського суспільства довго залишалися населенням, у Верховну Раду тривалий час обиралися численні фракції то комуністів, то представників партії регіоналів, то вчорашніх членів «опзж», які всі разом і були «п'ятою колоною Кремля». Важко собі уявити подібний феномен – фракцію, що працює на ворога у парламенті Франції, Польщі, чи Ізраїлю. Не «бійкою між депутатами», а битвою за Україну можна назвати спротив національно-демократичних сил прийняттю, а, точніше, силовому «протягуванню» Харківських угод у Верховній Раді України 6-го скликання 15 березня 2010 р.

Після широкомасштабного вторгнення ворога на нашу землю в українському парламенті, на жаль, мали місце непоодинокі прояви *політичного колабораціонізму* (співпраці з ворогом). Явища аморального по суті і кримінального по формі, яке жодним чином не може бути класифіковане як порушення парламентської етики, а тільки як державна зрада. Це стало безпосереднім наслідком нашої

довготривалої незавершеності як політичної нації та тривалої відсутності в парламенті твердої і чисельної проукраїнської більшості. Нинішнє скликання Верховної Ради України прийняло низку законодавчих рішень, що унеможливають подальшу політичну діяльність антидержавних сил. Проте явище політичного колабораціонізму мало місце і серед депутатів місцевого рівня, таких назбиралася майже сотня. Яскравий приклад – ексдепутат Запорізької обласної ради, який тільки через рік зрадницької діяльності був позбавлений представницького мандата через рішення суду 3 липня 2023 р.

Звернувшись до розділу 4-го Конституції України і, зокрема, ст. 80, можемо переконалися, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування, або висловлювання в парламенті... за винятком відповідальності за образу чи наклеп». Таким чином виходить, що за образу колеги є відповідальність, а за співпрацю з ворогом на очах усієї країни – ні! Видається, що таке явище на сьогодні є викликом для вітчизняного парламентаризму, оскільки не тільки несе загрозу національній безпеці, а й руйнує ціннісні суспільно-політичні і моральні засади, що в умовах воєнного стану є неприпустимим. Оптимальним рішенням парламенту IX скликання було внесення змін у ст. 80 Конституції України із фіксованою кримінальною відповідальністю за політичний колабораціонізм.

На наш погляд, ефективній і більш досконалій парламентській діяльності, особливо у повоєнний період ревіталізації та відбудови України, сприяло б прийняття Етичного Кодексу парламентаря, над яким працює робоча група парламенту нинішнього скликання. Це б мотивувало формування професійної поведінки серед народних депутатів, встановлення стандартів спілкування з колегами та конкретизації обов'язків щодо виборців на принципах чесною і відкритою взаємодії. Також це допомагало б створити робоче середовище, в якому депутати можуть більш ефективно співпрацювати та досягати спільно поставлених цілей. Після очищення українського політикуму від «5-тої колони» такий стиль парламентської діяльності був би дійсно результативним.



Прийняття Етичного Кодексу для депутата має багато обґрунтувань і важливої значущості для демократичних систем. Ось деякі ключові аргументи, які можуть обґрунтувати необхідність прийняття такого кодексу.

1. Етика та гідність. Етичний кодекс встановлює стандарти поведінки та вимоги щодо моральної та етичної чистоти для народних депутатів. Він допомагає зберегти та підтримувати високий рівень моральної інтегритетності серед обранців народу і сприяє їхній гідності.

2. Забезпечення довіри громадськості. Етичний кодекс допомагає збільшити довіру громадськості до політиків і політичних інститутів. Громадяни вимагають, щоб їхні представники дотримувалися високих стандартів етичної поведінки, і наявність етичного кодексу демонструє готовність обранців до цього.

3. Запобігання конфліктам інтересів. Етичний кодекс може містити положення, які регулюють конфлікти інтересів між депутатською роботою і особистими інтересами. Це допомагає уникнути ситуацій, де депутати можуть вживати свої політичні посади для власної користі.

4. Підвищення відповідальності. Прийняття етичного кодексу змушує народних депутатів бути більш відповідальними за свої дії і рішення. Вони більше усвідомлюють свої обов'язки перед виборцями та громадянами в цілому.

5. Збереження репутації. Етичний кодекс може допомогти народним депутатам зберігати свою репутацію та уникати сумнівних дій, які можуть вплинути на їхню кар'єру та суспільне сприйняття.

6. Підвищення якості прийняття рішень. Вимоги щодо етичної поведінки можуть сприяти більш об'єктивному та справедливому процесу прийняття рішень, оскільки народні депутати враховують загальні інтереси суспільства та дотримуються етичних стандартів.

7. Відкритість та прозорість. Публічний доступ до етичного кодексу та його дотримання сприяє відкритості та прозорості в роботі парламентських органів.

### 8.3. Депутатська відповідальність і стійкість

Вивчаючи статус народного депутата як правового інституту в органах влади, яке визначає політико-нормативну природу депутатського мандату, а також підзвітність та підконтрольність виборцям можна виділити відповідальність трьох основних видів. По-перше, це кримінальна відповідальність, ключовим поняттям якої є кримінальний злочин. Проте парламентарі мали до 2019 р. депутатський імунітет й притягнути народного депутата можливо було лише за

згоди Верховної Ради України. Так, лише у 2020 р. притягнуто до такої відповідальності 90 народних депутатів.

По-друге, політична відповідальність, що лежить в рамках кодового поняття – «програма партії». Політичну відповідальність має сенс простежити як у депутата-партійця, що представляє інтереси народу, дотримуючись при цьому політичної програми партії, так і в депутата-мажоритарника, який орієнтується на представницьку та законодавчу діяльність, на реалізацію своїх локальних програмних засад. При цьому слід мати на увазі, що політична відповідальність насамперед стосується на стратегічного планування та вирішення стратегічних завдань (пошук системного розв'язання загальнозначущої, загальнолюдської, загальнодержавної, моральної проблеми). Про те, відповідальний депутат чи ні, можна вже говорити, оскільки їх обрано 5 років тому. Заради поточного контролю за виконанням представником народу своїх обов'язків слід звертати увагу на те, в яких комісіях він працює, у яких законотворчих ініціативах бере участь, чиї інтереси лобіює, наскільки послідовно відстоює те, що планував у своїх політичних програмах. Політична відповідальність – це відповідальність депутата перед своїми виборцями.

По-третє, відповідальність моральна, що зводиться до поняття «обіцянка». Цей вид відповідальності більшою мірою характеризується як суб'єктивна відповідальність, яка виводиться з особистісних якостей депутата, таких як порядність, розуміння, співчуття та ставлення до проблем населення як до своїх власних. Подібний вид відповідальності простежується відразу ж після обрання депутатом, оскільки тут насамперед вирішуються тактичні завдання, тобто ті конкретні заходи, які застосовує народний обранець, щоб виконати свої обіцянки, дані виборцю (полагодити дах, прокласти дорогу, зробити дитячий майданчик тощо). Моральна відповідальність депутата – це його відповідність перед виборцями чи окремими їх групами (люди похилого віку, молодь, жінки, діти і т. д.).

Притягнути депутата до відповідальності у правовому плані виборцю дуже складно. Механізми відкликання, прописані у вітчизняних нормативних актах, ефективно не діють. Низький рівень політизованості, правової культури заважає багатьом громадянам, які страждають від бюрократичного свавілля, правочинно покарати депутата, який дискредитував себе.

Поряд з цим деякі народні депутати турбуються виключно про відповідальність перед групами інтересів та тиску, які профінансували виборчу кампанію з метою отримання лобістських важелів. Адже на національному політичному полі фінансово-промислові групи, олігархічні клани нерідко вкладають відчутні ресурси в окремих осіб, які згодом відпрацьовують специфічні замовлення.

Сутність мандата народного представника за різних варіантів взаємовідносин депутата та виборців визначається як «вільний» або «імперативний» мандат. На перший погляд, може здаватися, що імперативний мандат більшою мірою відповідає суті народовладдя як принципу організації та функціонування публічної влади. Народний представник, який отримує від виборців під час передвиборчої кампанії накази щодо своєї майбутньої діяльності, після обрання виконує волю своїх виборців, а у разі, якщо його роботу буде визнано незадовільною, позбавляється свого мандата. При цьому втрата депутатом свого статусу може статися як за чергових виборів, так і достроково, при відкликанні депутата.

Застосування пропорційної виборчої системи (так звані «вибори за партійними списками») розриває безпосередній зв'язок парламентаря з певною територією – виборчим округом. Тобто депутат, обраний за такою системою, наділяється саме вільним мандатом. Водночас пропорційна система дозволяє мати представників у парламенті не лише більшості, а й виборцям, які опинилися в меншості.

Мажоритарна система в межах кожного виборчого округу дає представництво лише більшості виборців, абсолютно анулюючи голоси меншості. Отже, з одного боку, мажоритарна виборча система дає змогу встановити «прямий зв'язок» між народним представником та його виборцями, а з другого – пропорційна система краще відображає у складі представницького органу все різноманіття політичних поглядів, що набули поширення в суспільстві. Однією з найважливіших складових парламентської діяльності є її етико-правове регулювання, оскільки:

- діяльність парламентарів зачіпає різні суспільні інтереси й передбачає високий ступінь моральної відповідальності перед своїми виборцями;

- парламентська діяльність – це безперервний процес взаємодії.

Це безперервний процес взаємодії та спілкування з колегами, учасниками законотворчого процесу, виборцями, представниками

іноземних делегацій, посадовими особами та засобами масової інформації. Цей процес потребує психологічної культури спілкування, мовлення, ведення парламентських дебатів та дотримання парламентського етикету;

- професійна парламентська етика ґрунтується як на особистих переконаннях, так і на морально-психологічному впливі з боку інших представників депутатського корпусу.

Це пов'язано не лише з морально-психологічним впливом інших представників, віцеспікерів, а й із нормами парламентського регламенту;

- характерною рисою діяльності парламентарів та вищих ешелонів державної влади загалом є необхідність трансформації політичних заяв у законодавчі чи інші правові форми.

Однак політична діяльність за своєю суттю є соціальною, значною мірою публічною і згуртовуючою, а законотворчість вимагає високого рівня підготовки, професіоналізму, компетентності та наполегливості;

- рівень етичних стандартів має значний вплив на рівень ефективності парламентської діяльності. Це пов'язано з тим, що він показує, наскільки чітко депутати розуміють свої функції, повноваження, свою роль у визначенні політичного курсу держави та відповідальність своєї позиції та дій перед виборцями.

Обов'язки парламентарів мають складну структуру. По-перше, до них належить здійснення дій, спрямованих на виконання законотворчих функцій Верховної Ради України. Оскільки у своїй діяльності народні представники повинні суворо дотримуватися закону та інших правових актів, то їх дії не можуть іти всупереч встановленим вимогам. По-друге, в обов'язки депутата входить утримання від скоєння дій, які є обмежувачем неправомірної діяльності депутата, що вказує на неповажне ставлення до своєї країни (певної території, яку він представляє) та до справи, яка здійснюється. У цьому випадку мається на увазі заборона на зайняття діяльністю, не сумісною зі статусом депутата, набуття громадянства іншої держави тощо. По-третє, до обов'язків депутата належить здійснення ним функції представництва тією мірою, яка забезпечена закріпленими повноваженнями. Зловживання депутатськими повноваженнями полягає у використанні своїх прав не за призначенням, зокрема порушення прав тих осіб, яких народний обранець представляє.



З одного боку, пропуск із неповажних причин засідань, неучасть у роботі комітету чи комісії, куди його обрано, заподіяння образ із публічної трибуни під час своїх виступів тощо слід розглядати як дисциплінарні провини, за вчинення яких до народного обранця застосовується покарання, що є внутрішньою парламентською відповідальністю. З другого боку, усі ці дії в сукупності дають можливість констатувати факт невиконання або неналежного виконання покладених на депутата обов'язків, які є перед виборцями та партією, та необхідність застосування до нього у зв'язку з цим заходів конституційної та внутрішньокорпоративної партійної (дисциплінарної) відповідальності.

Серед вітчизняних парламентаріїв викликають суперечки положення щодо посилення відповідальності за систематичні, грубі порушення норм депутатської етики: починаючи зі штрафних санкцій (вирахування із заробітної плати) до позбавлення депутатського мандата. Однак законодавче закріплення та уніфікація переліку цих та інших суворох заходів стане головною гарантією їх ефективності.

В Україні щодо відповідальності народних депутатів було розпочату реформу, проте війна поставила це питання на паузу. Так, залишаються невирішеними питання щодо представницького мандата, сумісності депутатської діяльності та іншої роботи, припинення повноважень, у тому числі й дострокового, запитів та звернень народних депутатів та ін.

Парламентський імунітет у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 90-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – *депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину)*.

Парламенти окремих держав пішли далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити

свою роль у системі органів державної влади, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу є виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Так, наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження і т.д.



*Депутатський індемнітет* свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

Як відмічають вітчизняні фахівці, у більшості країн світу *індемнітет* має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи органів державної влади (ОДВ), службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише кілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія та ін.).

Принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначаються:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах); змістом (у низці держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образи; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів);

- способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальності за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за

ті ж самі висловлювання, але виголошені на прес-конференціях або в інтерв'ю для преси);

– часом виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).



Дотримання партійної та парламентської дисципліни, правил індемнітету та імунітету, визначених чинним законодавством країни, наявність активних зв'язків із виборцями – це реальні індикатори реалізації демократичних цінностей у діяльності народного депутата та характеристика його відповідального ставлення до своїх повноважень.



В історії суспільного розвитку виділяють кілька етапів, які кардинально вплинули на формування особистості та усвідомлення нею відповідальності перед іншими людьми.

Так, у Стародавній Греції склалися дві традиції обґрунтування відповідальності: перша – визначає відповідальність через співвідношення понять «причинність», «свобода», «совість»; друга – через «відплату», «справедливість», «повинність».

У Стародавньому Римі відповідальність розглядали як *слідвання чеснотам і законам*.

В епоху Відродження, яка проголосила унікальність та автономність особистості, відповідальність розглядали з позицій *здатності порівняння особистих та суспільних потреб*.

У сучасному світі відповідальність виступає характеристикою *підтримки соціального устрою суспільства*. Важливого значення набувають механізми, що дають можливість співвіднести особистий та суспільний інтерес через визначення відповідальності сторін.

У теорії державного (публічного) управління відповідальність особистості розглядають як соціальну через такі її складові:

- моральна відповідальність, що представляє внутрішні переживання особи за свої вчинки й асоціюється з її совістю;
- правова відповідальність, яка виражає юридичну оцінку дій;
- професійна відповідальність, пов'язана з творчою реалізацією особою своєї професійної ролі.

Як уже зазначалося, *Моральна відповідальність* пов'язана з етичними та професійними якостями особистості, її властивостями

та формою прояву локус-контролю, що характеризує суб'єктивне сприйняття локалізації причин поведінки чи керівного початку у себе чи інших, тобто характеризує здатність особи бути відповідальною чи приписувати відповідальність зовнішнім силам.

Схильність до зовнішнього локусу контролю (екстернальний) виявляється разом з такими рисами, як непевність у своїх можливостях, неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозрливість, конформність, агресивність. За неможливості впливання на перебіг подій у осіб із зовнішнім локусом контролю переважно формується безпорадність та зниження пошукової активності, на відміну від осіб із внутрішнім локусом контролю.

Приписування відповідальності власним здібностям та зусиллям – інтернальний, внутрішній локус контролю. Відповідає пошуку причин поведінки в собі. Люди із внутрішнім локусом контролю впевненіші в собі, послідовні та наполегливі в досягненні поставленої мети, схильні до самоаналізу, врівноважені, товариські, доброзичливі та незалежні. Внутрішній локус контролю є соціально схвальною цінністю, ідеальному Я приписується внутрішній локус контролю. Особи з внутрішнім локусом контролю частіше досягають творчих та професійних успіхів.

Моральна відповідальність постає у структурі особистості провідною цінністю й характеризує її соціально-моральну зрілість. Така проблема етичного порядку, що виникає в суспільному житті, призводить до необхідності ухвалення кодексів етичної відповідальності для представників низки професій. Такі кодекси були прийняті в різній формі згідно з відповідними професіями та існуючими в тій або іншій сфері етичними проблемами. Існування цих кодексів визнається важливим чинником зміцнення статусу певної професії.



Народний депутат України – це не професія. Але перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

*Юридична відповідальність* настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов'язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з другого боку, як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Юридична відповідальність виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах із дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Народні депутати України згідно із Законом України «Про статус народного депутата» не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, а також при здійсненні депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, тобто відповідно змін до статті 80 Конституції України не мають державного імунітету та несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Особливості початку досудового розслідування щодо народно-депутата України, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України *{Стаття 27 в редакції Закону № 388-IX від 18.12.2019}*. Таким чином настає юридична відповідальність за дії, які вчинено під час здійснення народним депутатом своїх повноважень, що проявляються в недотриманні встановлених Конституцією України, законами України та підзаконними норма-

тивно-правовими актами заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків.

Народний депутат України – особа, обрана до складу Верховної Ради України. Основні положення щодо порядку виборів, прав і обов'язків народних депутатів України визначають ст. 76-81 Конституції України.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, якому на день виборів виповнилося двадцять один рік, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.



Народні депутати України:

- здійснюють свої повноваження на постійній основі;
- не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;
- у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну, починаючи з 24 лютого 2022 р., головними цінностями парламентаря в країні стають особиста стійкість і професійна відповідальність

*Професійна відповідальність* детермінується повноваженнями, якими наділений той або інший суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П. Друкер, «у політичному словнику немає такого терміна «відповідальність», а є термін «відповідальність і повноваження».

Під *повноваженнями* розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Повноваження делегуються посаді, а не

індивіду, який займає її в даний момент. Це відображено в старій військовій приказці – «честь віддається мундиру, а не людині». Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Як уже зазначалося, народний депутат України обирається відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

Для виконання обов'язків, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно зі ст. 15–17 Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема:

- правом депутатського звернення та депутатського запиту;
- правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від форми власності;
- правом безперешкодного відвідування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, незалежно від форми власності, огляд, обшук речей народного депутата забороняється, за винятком об'єктів, щодо яких встановлений режим секретності чи спеціальний режим (атомні електростанції, установи виконання покарань тощо). Згідно з рішенням Конституційного Суду України відвідування таких об'єктів здійснюється з додержанням режиму доступу до цих об'єктів, наприклад отримання спеціального дозволу у керівника об'єкта, при цьому дозволяється огляд речей, обшук народного депутата. Безперешкодне відвідування установ виконання покарань забороняється, за винятком випадків, коли у народного депутата призначено побачення із засудженим, при цьому здійснюється огляд речей, обшук народного депутата (правом відвідувати установи виконання покарань та місця попереднього утримання підозрюваних у вчиненні злочинів без попереднього повідомлення про час і мету таких відвідин наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча він і не є народним

депутатом, а посадовою особою, яка обирається Верховною Радою України):

- має право порушувати питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності;
- має право брати участь у розгляді органами державної влади, місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, які до нього звернулись, і інших питань, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків;
- має право брати участь та ініціювати парламентські слухання у Верховній Раді (ст. 233-236 Регламенту ВРУ), брати участь в обговореннях кандидатур, які призначаються чи згода на призначення яких дається ВРУ (ст. 212; ч. 2 ст. 209 Регламенту ВРУ), брати участь у розгляді ВРУ питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, за результатами якого Уряд може бути відправлений у відставку (ст. 232 Регламенту ВРУ), слуханнях щодо виконання Державного бюджету.



Від початку запровадження воєнного стану професійна відповідальність народних депутатів набуває нових властивостей та рівнів і поєднується з особистою стійкістю. Коротко проаналізуємо законотворчу діяльність, яка яскраво характеризує ці набуті критерії народних обранців від 24 лютого 2022 р.

*1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» (3 травня 2022 р. № 2243-IX)*

Без вагань парламент констатував, що «у разі виявлення порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, невідкладно звертається до суду з адміністративним позовом про заборону політичної партії, у тому числі в разі виявлення фактів вчинення політичною партією дій, спрямованих на:



– виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії російської федерації та/або Республіки Білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України;

– глорифікацію, виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань російської федерації, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих російською федерацією, а також представників окупаційної адміністрації російської федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних російській федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо.

*2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (12 травня 2022 р. № 2259-IX)*

Умови воєнного стану змушували парламентарів приймати невідкладні рішення, як наприклад ст. 10 Закону, яка трактує неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану так:

1. У період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність.

3. У разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження;

4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;

5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;

6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Статтю 12 парламентарі доповнюють частиною четвертою такого змісту:

«4. У період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України).

Питання про висловлення недовіри може бути ініційовано Головою Верховної Ради України або не менш як однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Таке питання розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України невідкладно згідно з Регламентом Верховної Ради України, без урахування процедур, передбачених спеці-

альними законами, що визначають правовий статус відповідних посадових осіб. Рішення про висловлення недовіри вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Висловлення Верховною Радою України недовіри має наслідком звільнення посадової особи із займаної посади;

Парламентарі приймають у цьому документі таке рішення: установити, що з 1 березня 2022 року на період дії воєнного стану в Україні до завершення місяця, в якому воєнний стан, введений Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», буде припинено чи скасовано, зупиняється дія частини четвертої статті 26 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», та частини п'ятої статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України». Облік робочого часу народних депутатів України у зазначений період здійснюється відповідно до законодавства про працю».

Як підсумок зазначимо, що законотворча діяльність Верховної ради України була ефективною в перший рік повномасштабної війни тільки завдяки професійній відповідальності та особистій стійкості народних депутатів, які не зрадили Україну.

Важливим є й той факт, що будь-яка професійна відповідальність обов'язково передбачає: а) підзвітність; б) прийняття оцінки компетентного органу; в) понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Незважаючи на початок російської агресії, повітряні тривоги та небезпеку для керівництва, народних депутатів та роботи Верховної Ради України у Києві, було прийнято рішення щодо відмови від евакуації до іншого міста. Не дивлячись на суттєві ризики й те, що багато органів центральної влади переміщувалися до безпечних місць, парламент відіграв стабілізуючу роль для консолідації суспільства, міжнародних партнерів у перші дні війни та продемонстрував відповідальність, згуртованість та стійкість.

Через військову агресію відбулося скорочення чисельності парламентарів. Одні народні депутати (представники ОПЗЖ) втекли за кордон, покинувши своїх виборців напризволяще, а депутатські

повноваження інших були припинені через проросійську позицію (Абрамовича, Киви, Львовичкіної, Новинського, Королевської, Солода та Волошина (ОПЗЖ) та внаслідок втрати громадянства України (Медведчука, Козака та Кузьміна). Контроль за роботою парламентарів з боку ЗМІ виявив багато зловживань депутатськими повноваженнями, що призвело до дострокового припинення мандату народного депутата. Та й сам статус народного депутата наразі не дає бажаного уникнення відповідальності, як це було раніше. Зменшення чисельності депутатів триває, зокрема й тимчасово, внаслідок вступу до територіальної оборони Києва (Ар'єв, Гончаренко, Саврасов, Величкович, Бондар, Чейгоз, Княжицький, Павленко).

Разом з тим є народні депутати, переважно мажоритарники, які виявили бажання скласти депутатський мандат через втрату ним цінності (для уникнення відповідальності та лобювання інтересів бізнесу), а також ті, щодо яких можуть бути винесені обвинувальні вирок за рішенням суду (наприклад Дубінській), що призведе до критичної кількості при голосуваннях у парламентській залі. Є й у парламенті підозрювані у державній зраді, 29 народних депутатів у Реєстрі зрадників), з них 10 – у злочинах проти національної безпеки України та 1 вирок суду. Серед них найбільше – представники ОПЗЖ. П'ята колона характеризувалася поширенням російської пропаганди, нехтуванням національними інтересами, розхитуванням ситуації, закликала до повалення конституційного ладу.

10 народних депутатів пішли на фронт, зокрема Костенко, Лозинський, Юраш, Юрченко та ін.

Усе це могло паралізувати роботу парламенту в такий важливий період її функціонування і було неприпустимим. Адже парламент, який втрачає свою роль у житті держави, стає неспроможним при прийнятті будь-яких рішень. Необхідно чітко регламентувати роботу парламенту в умовах воєнного часу, адже як він має працювати, самоуправлятися, передавати владу у зменшеному форматі – залишається наразі великим питанням.

Варто відзначити на тлі цього суттєву допомогу народних депутатів щодо налагодження зв'язків із міжнародними партнерами та задоволення потреб фронту. Щодо законотворчої діяльності в умовах воєнного стану, то констатуємо, що в парламенті є 10 депутатів, які зареєстрували 30 законопроектів (Бакумов, Мазурашу, Федієнко, Бондаренко, Клочко, Горбенко, Кравчук, Мінько, Кузьмініх, Моше-

нець (Мінько – «За майбутнє», решта – «Слуга народу»), одноосібно 20 ініціатив (Бакумов), по 18 (Медяник і Михайлюк), 16 (Іонушас), 14 (Корнієнко).

Станом на кінець 2023 р. у парламенті працює 401 народний депутат України (з 450 за Конституцією), з яких 215 було обрано в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі та 186 – в одномандатних виборчих округах. Народні депутати і фракції відмовилися від опозиційності, проте залишили місце для конструктивної критики влади. Наразі робота народних депутатів стала більш дієвою, адже монобільшість «Слуга народу» почала прислухатися до опозиції.

У воєнний час Верховна Рада України продовжувала працювати в закритому режимі, без залучення медіа й громадян до парламентського процесу, ведення онлайн-трансляцій. Комітети й далі продовжують працювати, у разі ракетної небезпеки, обстрілів столиці засідання проводяться в дистанційній формі, проводяться безперервні пленарні засідання в парламентській залі. Проте парламент обмежив інформування про свою діяльність через необхідність забезпечення безпеки парламентарів. Наразі оприлюднення роботи парламенту відбувається на сайті Верховної Ради, де можна опрацювати стенограми, підсумки голосувань, записи засідань. Останні були не обов'язковими у роботі Верховної Ради України, тому було внесено зміни до Закону України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX «Про медіа». Для висвітлення своєї роботи та парламенту деякі депутати стали вести стріми із зали Верховної Ради України. Також прийнято за основу законопроект № 9005 про заборону народним депутатам поширення інформації щодо проведення (продовження) пленарного засідання раніше ніж через одну годину після закриття цього пленарного засідання або оголошення перерви у триваючому пленарному засіданні при дії воєнного стану в Україні. У разі порушення цього народний депутат усувається на визначений час від пленарних засідань. Водночас припинилося повноцінне оприлюднення та аналіз роботи Комітетів на сайті Верховної Ради України. Через необхідність безпеки та оборони України актуальним став пошук підходу до висвітлення роботи народних депутатів у комітетах.

У цілому, інформація про те, до яких парламентських груп, комітетів належать депутати, їх списки, перелік їх помічників, результативність їх роботи, відсутня. Це унеможлиблює громадський

контроль за обраним депутатом та залучення громадян до законодавчого процесу, незабезпечення якості нормативно-правових актів, які приймає Верховна Рада України.

Як наслідок такої непрозорості роботи парламенту виборці втратили можливість повноцінного моніторингу та контролю за діяльністю народних депутатів. Така непідконтрольність, зокрема за часом, проведеним народним депутатом поза парламентської зали, призвела до розпорядження ними своїм робочим часом на власний розсуд (поїздки за кордон на відпочинок, зокрема Грішиної та Тищенко, перебування в розважальних закладах («Велюр» тощо)). Такий політичний туризм намагається припинити Президент України, заборонивши виїзд народних депутатів без державницької мети. Народний обранець Гончаренко, перебуваючи у приватному порядку у Косово, виступив без уповноваження його Верховною Радою України у їх парламенті. Взагалі міжнародні відрядження народних депутатів та їх результати не оприлюднюються. Виборці дізнаються про це із ЗМІ, коли є відмова у пропуску на державному кордоні (Порошенко, Герасценко та ін.). Взагалі дозвіл на відрядження за кордон для народних депутатів перетворилися на інструмент впливу на парламентарів.

Депутатську професію заведено називати вільною. Традиційно вільним професіям суспільство надає більшу автономію, ніж, наприклад, ремеслам чи бізнесу. Це виявляється в тому, що суспільство послаблює свій контроль над діяльністю представників вільних професій, вимагаючи натомість служіння на благо суспільства, здійснення внутрішнього професійного контролю, встановлення більш строгих і вищих у моральному плані стандартів і правил поведінки порівняно з рештою суспільства. Послаблення громадського контролю виявляється у тому, що професія може встановити власні правила, дисциплінарні норми й стандарти компетентності та професіоналізму, регулювати доступ нових членів до своїх лав, формулювати свої завдання та ін.

Стосовно встановлення вищих у моральному плані норм і правил поведінки. Від депутатів очікують, що вони працюватимуть стільки, скільки вимагають їх професійні обов'язки, а також дотримуватимуться високих стандартів у сфері особистої та професійної поведінки: бути більш дисциплінованими, утримуватися від негідних вчинків і бути зразками етичної поведінки, не розглядати депутатську професію як звичайний бізнес, пов'язаний з отриманням високих доходів та прибутку. Наразі в Україні не ухвалено кодексу

депутатської етики, натомість є його лише проєкт, поданий у 2022 р. (№ 8327). Окремі аспекти виписано в Конституції, законах України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про запобігання корупції», Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України, Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки, яка спрямована на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки.



Верховна Рада України під час війни є доволі результативною, адже у 2022 р. ухвалено рекордну кількість – понад 351 закон, що є найбільшим з 2014 р. Водночас українській парламент IX скликання відзначився такими негативними характеристиками, як:

- пов'язаність 113 народних депутатів зі 100 фінансово-промисловими групами: «Слуга народу» (35 ФПГ), «Платформи за життя та мир» (13 ФПГ), «Батьківщина» (до 12 ФПГ), «Партія «За майбутнє»» (до 11 ФПГ);
- пасивне голосування, маніпуляції щодо перебування в залі народних депутатів (хтось вставляє картку, але не голосує) – «Слуга народу» (237 фактів), «За майбутнє» (115) і «Батьківщина» (85), особливо при голосуваннях за законопроекти щодо деколонізації топонімів, легалізації медичного канабісу, відновлення декларування, голосування Львовочкіна як «кардхолдера». Це є порушенням чинного законодавства, адже картка народного депутата є персональною й не може голосувати у разі відсутності народного депутата;
- поправковий спам, зокрема щодо законодавства про землю («Батьківщина»);
- уникнення декларування народними депутатами шляхом перереєстрації майна на родичів, затягування народними депутатами провладної партії (16 %) на чолі з головою фракції відкриття реєстрів декларування, що відображає неготовність відповідати за можливе збагачення під час війни прикриваючись безпекою та захистом персональних даних. І це при тому, що добровільна подача декларацій від народних депутатів, за даними руху ЧЕСНО, становила лише 10 % [5] за відсутності декларацій керівництва Верховної Ради України!!! При чому декларування для Офісу Президента не було передбачено;

- антикорупційні розслідування щодо народних депутатів (Дубневич, Столар, Ісаєнко, Юрченко, Камельчук, Шол, Кузьмініх, Волинець);
- відсторонення за критику на адресу глави Офісу Президента А. Єрмака від роботи в парламенті, зокрема Лероса;
- репутаційні історії, які негативно вплинули на авторитет Верховної Ради України та парламентську дипломатію (наприклад щодо Арістова, Тищенко, Марченко, Потураєва за підтримку витрачання бюджетних коштів на знімання серіалу; «батальйон Монако»);
- піар-рішення народних депутатів (зміна тексту Державного Гімну) та лобіювання (виробників азбесту і дозвіл на паління в громадських місцях та рекламу тютюнових виробів);
- дисбаланс між відповідальністю і повноваженнями народних депутатів, адже їх депутатські повноваження скорочуються, обмежуються.

Попри вказаний негатив, результативність роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану засвідчує відповідальність і стійкість парламентарів, які не зрадили Україну. Хоча не можемо не відзначити, що здійснення повноважень останніми характеризувалося непрозорістю їх роботи, нехтуванням деякими народними депутатами національних інтересів. Відбувалася активізація роботи комітетів та фракцій, пленарних засідань на тлі постійного скорочення їх чисельності. Організація роботи українського парламенту в умовах воєнного стану стала злагодженою та ефективною.

#### 8.4. Правове становище депутата

Правове становище депутата парламенту визначається конституціями, конституційними і звичайними законами, регламентами палат.

Сучасна конституційно-правова доктрина розглядає депутата парламенту як представника всієї нації, а не якогось одного виборчого округу. Логічним наслідком цієї концепції є заборона імперативного мандата і права відкликання. Відповідні норми містяться в конституціях майже всіх країн. Так, ст. 67 Конституції Італії говорить: «Кожен член Парламенту представляє націю і виконує свої функції без імперативного мандата». З не меншою категоричністю говорить про це ст. 38.1 Конституції ФРН: «Депутати німецького бундестагу... є представниками всього народу, не пов'язані наказами та вказівка-



ми і підкоряються лише своїй совісті». У ст. 27 Конституції Франції 1958 р. міститься майже аналогічне положення: «Будь-який імперативний мандат є недійсним».

У 2019 р. Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України в частині депутатської недоторканності, яка вступила в силу 1 січня 2020 р. Стаття 80 Конституції України встановила: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування чи висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп». Аналіз цієї статті Конституції дає підстави стверджувати, що депутат має певні гарантії щодо своєї політичної діяльності, але нічого не йдеться про імунітет від кримінальної чи іншої відповідальності народного обранця. Зміни до Конституції 2020 р. встановили, що лише Генеральний прокурор України може порушити кримінальну справу за фактом вчинення депутатом злочину.



Таким чином, конституційні зміни визначили роль Генерального прокурора у затриманні та притягненні до відповідальності народного депутата. Про це свідчать, зокрема, й звіти Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, в яких простежується висновок про фактичну роль саме прокурора як посадової особи у процесі відкриття досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених народним депутатом України.

Відповідно, новації торкнулись і Кримінально-процесуального кодексу України (ст. 480) стосовно народних депутатів як осіб, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження з нормою, що «без дозволу слідчого судді, винесеного на підставі клопотання, погодженого Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора), дозволяється затримання народного депутата України лише у разі, якщо останнього застали під час вчинення або безпосередньо після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, пов'язаного із застосуванням насильства, або такого, що спричинив загибель людини».

Так само затримання народного депутата здійснюється за погодженням з Генеральним прокурором і лише певним органом чи посадовою особою.

З урахуванням змін до ст. 80 Конституції України внесено зміни до Закону України № 2790-ХІІ «Про статус народного депутата України», а саме до ст. 27 цього Закону, яка викладена у такій редакції:

1. «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування чи висловлювання у Верховній Раді України та її органах, а також при здійсненні своїх депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп

2. Особливості порушення щодо народного депутата України досудового розслідування, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінально-процесуальним кодексом України».

Внесено зміни й до Регламенту Верховної Ради України, де виключено попередньо чинні норми щодо порядку внесення та розгляду парламентом подань про надання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту.



Отже, позбавлення народних депутатів значного рівня недоторканості стає на сьогодні показовим елементом політичного процесу України. Водночас імунітет та індемнітет, які надаються депутатам під час виконання ними своїх повноважень, спрямовані на забезпечення їх від будь-якого незаконного втручання в їхню професійну діяльність. У зв'язку з цим Венеціанська комісія зазначила, що рівень демократії в Україні недосконалий, а тому повне і одночасне скасування депутатської недоторканності та позбавлення наданих депутатам гарантій може призвести до незахищеності автономії парламенту. У Звіті також зазначено, що скасування депутатської недоторканності може призвести до непередбачуваних і незаконних дій щодо народних депутатів, тобто до перевищення повноважень уряду.

Сучасна практика застосування парламентського імунітету та індемнітету в Україні, про які йшлося вище, показує, що це не простий та однозначний процес. З одного боку, скасування недоторканності може сприяти боротьбі з корупцією, політичною привабливістю та популізмом серед депутатського корпусу. З другого – це може створити ризик політизації правосуддя, втручання у законодавчу

діяльність та порушення принципу поділу влади. Тому необхідно забезпечити належний баланс між захистом депутатських прав та обов'язками, а також межами їх використання.

## Висновки до розділу 8

Конституція України в ст. 92 закріплює, що виключно законами України визначаються: а) організація і проведення виборів; б) організація і порядок діяльності Верховної Ради України; в) статус народних депутатів України; г) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; д) судоустрій, судочинство, статус суддів; е) організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань та інших органів.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (парламент України).

Верховна Рада України – це єдиний орган законодавчої влади у системі органів державної влади в Україні, що розглядає та вирішує найважливіші питання державного і суспільного життя держави, які потребують законодавчого регулювання, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України.

Народний депутат України здійснює свою професійну трудову діяльність невинробничого характеру з владним впливом на життя Українського народу, що здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради й оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, що має статус народного депутата, відповідно до порядку, встановленого чинним законодавством.

Змістом трудової діяльності народного депутата є повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», а також Регламентом Верховної Ради України.

Правила депутатської етики повинні мати обов'язковий характер, розширювальне тлумачення, регламентуючи поведінку депутатів як на службі, так і поза нею. Необхідна розробка та прийняття Кодексу депутатської етики, в якому мають бути відображені питання морально-етичної поведінки депутатів, а також відповідальність

парламентаріїв за порушення моральних норм. При цьому суворіші заходи відповідальності є необхідними, а законодавче їх закріплення, уніфікація їх переліку – головними чинниками їх ефективності. Кодекс має містити широкий та чітко визначений перелік санкцій – від позбавлення права голосу на одному засіданні до штрафів та позбавлення депутатського мандата у разі грубого та систематичного порушення морально-етичних норм.

Діяльність парламентаря пов'язана з парламентською етикою, моральною, юридичною та професійною відповідальністю, особистою стійкістю в умовах російсько-української війни. Зокрема, відповідальність характеризується свідомим ставленням особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Як висновок відзначимо, що моральна відповідальність пов'язується з етикою особистості, її культурою та освітою; юридична – з наявністю правових норм; професійна – з наявністю специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), які регулюють поведінку суб'єкта діяльності. У цілому соціальна відповідальність народного депутата – це вираження його цілісності, єдності свободи та вчинку. Вона є однією з найважливіших його якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості.

## Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Чому парламент є інститутом представницької влади та носієм верховної законодавчої влади?
2. Який порядок формування парламентів?
3. Назвіть основні владні функції парламенту.
4. Як здійснюється законодавчий процес?
5. У чому суть сучасної ієрархії представницьких структур різного рівня (центр–регіони)?
6. Як класифікуються парламенти?
7. Діяльність народного депутата України та її зміст.
8. Що є об'єктом парламентсько-трудова відносин?
9. За якими напрямками здійснюється робота народного депутата Верховної Ради України?
10. Повноваження народного депутата України, визначені Конституцією України, Законом України «Про статус народного депута-

та України», Регламентом Верховної Ради України. Зробіть короткий аналіз цих нормативно-правових актів.

11. Депутатський імунітет та індемнітет. У чому різниця між цими дефініціями.

12. Розкрийте зміст понять «імперативний мандат» та «вільний мандат».

13. Охарактеризуйте особливості імплементації ідеалів імперативного мандата в діяльність депутатів представницьких органів влади в Україні.

14. Що таке парламентська етика та парламентська культура?

15. Що є базовими цінностями парламентської культури?

16. Що виражає відповідальність як загально-соціологічна категорія?

17. Організація роботи українського парламенту в умовах воєнного стану.

18. Що означає поняття «суверенітет народу»?

19. У чому полягають особливості конституційного розвитку східноєвропейських країн?

20. Чим відрізняються конституції США та Великобританії?

21. Чому необхідно окреслювати межі конституційного регулювання?

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

1. Професійність і професіоналізація трудової діяльності народного депутата України.

2. Організаційні та нормативно-правові проблеми трудової діяльності народного депутата України.

3. Депутатський запит – вимога народного депутата.

4. Світова практика запровадження вільного депутатського мандата в представницькому органі влади.

5. «Імперативний мандат»: переваги та недоліки його імплементації в реалізації представницької функції парламенту.

6. Участь, представництво, чесні вибори як принципи парламентської демократії.

7. Відповідальність та стійкість парламентаря в умовах воєнного стану.

8. Ефективність та результативність використання ресурсів представницької демократії в умовах війни.

9. Відкритість та прозорість як принципи парламентської демократії.

10. Верховенство права у представницькій владі України.

11. Кодифікація етичних норм народного депутата України: стійкість і відповідальність.

12. Розвиток організаційних компетентностей посадових осіб органів представницької влади.

13. Компетентнісний аналіз діяльності парламентаря в умовах війни.

14. Інноваційність та відкритість: європейський і вітчизняний досвід діяльності органів представницької влади.

15. Стратегічна орієнтація органів представницької влади в умовах війни.

16. Соціальна згуртованість територіальної громади: прикладний і теоретичний виміри.

17. Культурологічні аспекти діяльності парламентаря.

18. Відповідальність посадових осіб органів публічної влади за прийняття управлінських рішень: правовий і адміністративний виміри.

### **Тематика круглих столів, дискусій**

1. Електронний парламент – законодавчий орган у сучасному інформаційному суспільстві: переваги та перспективи.

2. Професійний парламентар у демократичній Україні: проблеми чи перспективи?

3. Повноваження українського парламенту: порівняльний аспект.

4. Особливості правової регламентації трудової діяльності народних депутатів: вітчизняна практика та європейський досвід.

5. Відповідальність та повноваження: відмінність і взаємозалежність.

6. Структура відповідальності народного депутата.

7. Основні вимоги до політичних лідерів, їхні повноваження та відповідальність.

8. Відмінності у трудових відносинах між парламентарем та державним службовцем.
9. Імперативний та вільний мандат у представницькій владі: вітчизняний та світовий досвід.
10. Основи формування парламентських цінностей та стабільності функціонування українського парламенту.
11. Місце українського парламенту серед інших державних органів та його діяльність.
12. Парламентаризм і демократія: спільне і відмінне.
13. Шляхи подолання негативних факторів впливу на розвиток парламентаризму в Україні.
14. Умови посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.
15. Ключові принципи виборчих стандартів, визнаних міжнародною спільнотою.
16. Інновації та нові практики реалізації парламентської діяльності.
17. Консенсусна парадигма в сучасних умовах розвитку парламентаризму.
18. Ціннісний консенсус у реалізації різноманітних практик народно-національного представництва.

### Список використаних та рекомендованих джерел

1. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ: НАДУ, 2016. 672 с.
2. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид. / В. А. Гошовська та ін. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.
3. Гошовська В. А., Пашко Л. А., Даниленко Л. І. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму. *Зб. наук. пр. НАДУ*. 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)
4. Гошовська В. А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. *Зб. наук. пр. НАДУ*. Київ: НАДУ, 2020. С. 91–96.
5. Valentyna Goshovska, Volodymyr Goshovskyi, Liudmyla Dubchak. (2020). The implementation of state policy of power cleaning in the conditions of political transformation: experience of ukraine and countries of central

- and eastern europe. *European journal of sustainable development*. 2020. Vol. 9. № 2 (Web of science).
6. Гошовський В. С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2012. 204 с.
7. Даниленко Л. І., Твердохлеб М. Ю. Підвищення індексу ціннісно-орієнтованої діяльності українських парламентарів як фактор протидії корупції. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвячена 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2018. Т. 5. С. 121–123.
8. Дзєга В. Д., Хромцов Д. О. Парламентар в особливих умовах воєнного стану: відповідальність і стійкість. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 1 (29). С. 49–61.
9. Етичний Кодекс парламентаря. URL: [parlament.org.ua\\_uploads\\_2017/09](http://parlament.org.ua_uploads_2017/09)
10. Зозуля О. І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.9>
11. Максименцева Н. О. Парламентаризм у публічному управлінні у період воєнного стану (юридичний аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/20>
12. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні. Київ: Нац. пед. ун-т ім. М. Драгоманова, 2004. 319 с.
13. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 408 с.
14. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів / за заг. ред. А. Колодій. Київ: Ай-Бі, 2012. 684 с.
15. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність: словник-довідник / за заг. ред. К. О. Ващенко, В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 208 с. (*Серія «Депутатська бібліотека»*).
16. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2010. 500 с.



17. Професійна та корпоративна етика: навч. посіб. / В. Г. Нападиста, О. В. Шинкаренко, М. М. Рогожа та ін. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2019. 368 с.
18. Публічне управління в умовах інституційних змін: кол. моногр. / за наук. ред. д. держ. упр. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
19. Управління кадрів Апарату Верховної Ради України. *Статистичні дані*. (2023). URL:[https://vrkadry.rada.gov.ua/news/dijalnist/kadr\\_zab\\_dep/72929.html](https://vrkadry.rada.gov.ua/news/dijalnist/kadr_zab_dep/72929.html)
20. Griffith J. A. G. Parliament: Functions, Practice and Procedures. London: Sweet & Maxwell, 1989. P. 37
21. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності: навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. 2-ге вид., розшир. Київ: НАДУ, 2018. 176 с. (*Серія «Депутатська бібліотека»*).
22. Parliamentaryism in Ukraine and European countries: historical-legal issues: retrospection and current state. *Scientific conferences of historical-legal issues: Materials of the 14th All-Ukrainian scientific conference*. IPPO NU «Lviv Polytechnic». Lviv: L-Press, 2022. Vol. 14. 224 p. [in Ukrainian]. URL: [https://dt.ua/POLITICS/na-sayti-radi-pochali-publikuvati-informaciyu-schodo-proguliv-deputativ-188478\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/na-sayti-radi-pochali-publikuvati-informaciyu-schodo-proguliv-deputativ-188478_.html)

## РОЗДІЛ 9

## МІЖНАРОДНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

*Мета розділу:* формування системних знань у сфері міжнародного парламентаризму зі здатністю теоретико-прикладного та експертного аналізу форм і тенденцій функціонування представницьких структур світового і регіонального рівня з урахуванням потреб державотворення в Україні.

*Результати навчання:*

– знання сутності міжнародного парламентаризму; вміння визначати специфіку функціонування зарубіжних парламентів, закономірностей та основних напрямів міжпарламентської діяльності в контексті процесів державотворення в Україні;

– знання тенденцій і напрямів реалізації парламентської дипломатії і стратегічних комунікацій у контексті розвитку міжнародного парламентаризму;

– розуміння сучасних тенденцій парламентаризму з урахуванням як досвіду функціонування парламентів зарубіжних країн, так і специфіки вітчизняного парламентаризму і парламентської діяльності.

*Ключові слова:* зарубіжні парламенти, міжнародний парламентаризм, міжпарламентська діяльність, парламентська дипломатія, стратегічні комунікації, сучасні тенденції парламентаризму.

## 9.1. Парламенти зарубіжних країн

Парламент – державотворчий інститут суспільства в демократичній державі та в системі влади.

Парламент – найдавніший інститут державної влади та найголовніша ознака демократичності сучасної державності. Парламент є найвищим виразником волі народу, виняткового джерела влади. Парламент, як правило, наділений законодавчою та представницькою функціями, а також – відповідно до конституційних норм і традицій окремих держав – низкою інших державотворчих повноважень, що визначає особливе значення цього органу в системі влади і демократії передових країн.

Парламент являє собою поширене правове явище. Такі інститути державної влади є практично в усіх державах світу. Історично парламент виник у середні віки (Парламент в Англії, Генеральні

штати у Франції, Альтинг в Ісландії, Кортеси в Іспанії, Рейхстаг у Німеччині, Сейм у Польщі та ін.). Схожі з парламентом органи (по суті предпарламенти) – існували вже в епоху Античності – Народні збори в полісах стародавньої Греції, Сенат – у Римській імперії.

Розвиток і становлення парламенту пов'язані з еволюцією суспільства і держави. З виникненням національних держав та поділу влади в Європі на етапі буржуазних революцій парламент починає займати важливе, якщо не провідне місце в системі державних органів, як це закріплено в Конституції США 1787 р. Метою парламентів було ствердження республіканської форми правління або обмеження влади монарха конституцією. Однак специфікою парламентів XVIII–XIX ст. було те, що вони були побудовані за цензовим принципом, до них могли обиратися тільки представники привілейованих (заможних) прошарків суспільства. Високим був і віковий ценз, який обмежував потрапляння до парламенту найбільш активного молодого покоління. Виборчих прав були позбавлені й жінки. Утім, від періоду активного формування політичних партій, у тому числі й робітничих, парламенти починають набувати реальних представницьких функцій. Із цього часу почалося повсюдне поширення парламенту, що тривало до Першої світової війни.

Період 1920–1960-х рр. пов'язується із зниженням ролі парламентів у суспільно-політичних процесах, які або перетворювалися на декоративні структури (на прикладі тоталітарних режимів у Німеччині, СРСР та ін.), або обмежувались у повноваженнях виконавчою владою в демократичних державах (наприклад Великобританії, Франції тощо). З кінця 1960-х рр. починається процес відродження парламентів, який триває по цей час. Парламенти, поступово відроджуючи сталі та «відвойовуючи» нові повноваження, перетворюються на важливі органи в державній структурі розвинених демократичних країн.

Процес відродження парламентів зумовлювався такими факторами:

- 1) виборче право, як активне, так і пасивне, отримали не тільки чоловіки, а й жінки;
- 2) були ліквідовані численні цензи (майновий, статеві належності, ценз грамотності і т. ін.), що перетворило парламент з органу, що виражав інтереси меншості суспільства (будучи головною при-

чиною зниження його авторитету після Першої світової війни), у дійсно представницький орган народу країни;

3) внаслідок впливів засобів масової інформації посилюється інтерес громадян до інституту парламенту та його діяльності;

4) парламентські вибори, принаймні, в нижню палату, стали вільними, справедливими, прямими, рівними і таємними;

5) удосконалилися виборчі системи (мажоритарна, пропорційна, змішана), структури парламентів (однопалатний або двопалатний) і порядок їх діяльності, парламентські процедури;

6) парламенти, працюючи професійно та відповідально, самі сприяли зростанню їх авторитету;

7) збільшилася кількість міжпарламентських організацій і підвищилася роль парламентів у міжнародних відносинах

Парламенти сучасних держав, поряд із традиційними, почали опановувати й інноваційні функції, серед яких, поряд із законодавчою, представницькою або контрольною функцією в аспекті балансу інтересів гілок влади, – міжнародна функція. Парламенти беруть участь у міжнародній діяльності разом із главами держав, урядами, дипломатичними та консульськими службами. Парламенти країн впливають на внутрішню і зовнішню політику держави через її бюджет і механізми законотворчості. У низці випадків парламенти беруть участь у призначенні посадових осіб, в обов'язки яких входить ведення міжнародних справ: уповноважених послів і представників при міжнародних організаціях; посадовців, які здійснюють контроль за роботою державних органів, що виконують міжнародні зобов'язання. Парламенти ратифікують підписані державами міжнародні договори, які тільки після цього набувають рівня законів.

Статус парламенту набуває конституційного закріплення в правовій системі сучасних держав. Найчастіше конституційне регулювання зачіпає найбільш загальні питання функціонування парламентів. Подальше регулювання парламентської діяльності здійснюється спеціальними, тобто статутними законами (про вибори, про статус парламентів, про статус народних депутатів і членів парламенту, про регламент або внутрішні процедури тощо), які і складають законодавство щодо діяльності парламенту і реалізації парламентаризму.

Як уже зазначалося, парламент і парламентаризм – поняття взаємопов'язані і взаємозумовлені, але не рівнозначні.



Парламентаризм – це особлива система правління, яка 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. Хоча парламентаризм (на відміну від парламенту як інституції) – це система правління, парламентаризм не може існувати без парламенту, його основою є саме сильний і повновладний парламент. Водночас парламент може існувати й без істотних елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів.

Одним із головних проявів парламентаризму є контроль парламенту за діяльністю уряду. Цей контроль має відмінні риси в парламентарних країнах і президентських республіках, але в кожному разі він є визначальною рисою парламентаризму, і саме в ньому знаходить своє вираження привілейоване становище парламенту. Хоча в президентських республіках відсутній інститут парламентської відповідальності, їм також відомі певні форми контролю парламенту над діяльністю уряду.

Удосконалення парламентської діяльності в системі парламентаризму спонукало до формування конституційного права як самостійної галузі національних правових систем та сфери наукових досліджень. В Україні в конструюванні парламентів і їх розумінні суттєву роль відіграє й наука державного управління, або відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (2014) – наука «публічне управління та адміністрування». Водночас теорію держави і місцевого самоврядування, парламент і парламентаризм, державну службу і громадянське суспільство вивчають інші науки: юриспруденція, політологія, соціологія та філософія.

*Сучасний парламентаризм і формування парламенту стали одним з основних тематичних блоків наукової компаративістики. Водночас, якщо політична наука приділяє особливу увагу парламентам у контексті загальних характеристик інститутів парламентаризму, на самостійну роль може заслуговувати й сам «парламентаризм» як галузь управлінської та юридичної науки, що вивчає,*

*крім іншого, закономірності, роль і місце парламенту в системі поділу влади, а також представницької демократії. На ствердження можуть заслуговувати й нові терміни парламентаризму – «парламентознавство» і «парламентське право», які визначають спеціальні напрями політичної і правової науки.*



Під парламентським правом розуміють особливу систему юридичних принципів і норм, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини. Процес парламентської діяльності, взаємовідносини парламенту з іншими органами державної влади, інститутами суспільства і виборчим корпусом можна пов'язати, своєю чергою, з парламентаризмом.

Парламентське право, як і конституційне право, регулює парламентарсько-правові відносини на різних рівнях усередині одного парламенту, тоді як парламентаризм, так само, як і парламентаризм, – між парламентом та іншими вищими органами держави і суспільства, між парламентом і виборчим електоратом. У предмет парламентаризму входять також питання двостороннього і багатостороннього міжпарламентського співробітництва. Більше того, до числа джерел парламентаризму відносять загальнознані принципи і норми міжнародного права. Для становлення «парламентського права» як складової парламентаризму необхідно проведення широких наукових досліджень, визначення парламентської та політичної культури в глобальному світі.

Як зазначає відомий італійський фахівець із конституційного права А. Піззоруссо, парламентське право «часто розглядалося як сфера інтересів політологів, а не юристів». Проте саме розвиток парламентарського права справив вагомий вплив на проникнення цієї науки на рівень університетської освіти і наукових досліджень, включно з парламентаризмом. Цей процес сприяв створенню великої кількості літератури, що аналізує як загальні, так і спеціальні проблеми парламентаризму та парламентської діяльності, серед яких, зокрема, класифікація парламентів.

На сьогодні існує понад 200 зарубіжних парламентів зі своєю специфікою, класифікація яких може здійснюватись за такими сут-

тевими ознаками, як конституційно-правовий статус, повноваження, структура парламентів.

Конституційно-правовий статус парламенту значною мірою обумовлюється тим, яка модель організації влади і, відповідно, форма правління існують у тій чи іншій державі. Відповідно до цього можна виділити такі типи парламентів.

- типу арени;
- типу конгресу;
- змішаного типу;
- представницькі установи соціалістичного типу;
- консультативні ради.

Парламенти типу арени – існують у країнах, де в основу організації державної влади покладено модель «гнучкого» поділу влади. Парламент такого типу відіграє вирішальну роль у формуванні уряду, який несе перед ним політичну відповідальність. Діяльність парламентів типу арени значною мірою зводиться до обговорення ідей та напрямів державної політики, що формується урядом. Подібні парламенти формуються у країнах з парламентською формою правління (Великобританія, Італія, Греція тощо).

Парламенти типу конгресу (трансформаційні, або перетворювальні парламенти) – існують у країнах, де організація державної влади будується відповідно до моделі «жорсткого» поділу влади. Такі парламенти існують у країнах із президентською (дуалістичною) формою правління, яка характеризується відсутністю інституту парламентської відповідальності органів виконавчої влади. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямів політики держави, тобто безпосереднє перетворення політичних ідей у реальні закони.

Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, але всякий раз «він має апробуватися на міцність і розсудливість» у парламенті (США, країни Латинської Америки).

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

У деяких країнах існують представницькі установи соціалістичного типу де відіграють роль «маріонеткової» установи при органах виконавчої влади, забезпечуючи видимість демокра-

тичного характеру процесів організації і здійснення державної влади (КНР, КНДР).

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

За характером функцій, здійснюваних парламентами, а також їхніх взаємовідносин з органами виконавчої влади виділяють парламенти:

1) активні – відіграють значну роль як у прийнятті законів, так і у формуванні уряду та контролі за його діяльністю (Конгрес США, Верховна Рада України);

2) реактивні – на їх діяльність суттєво впливають уряди, хоча парламент зберігає значні повноваження у сфері контролю за виконавчою владою (парламенти Великої Британії, Канади, Австралії);

3) маргінальні – фактично повністю контролюються виконавчою владою, через що їхній внесок у формування політики держави досить незначний (Національні збори Йорданії, Палата представників Марокко);

4) мінімальні – органи, які виконують «декоративну» функцію, утворюються з метою надання видимості легітимності існуючому режиму (парламенти соціалістичного типу).

Зрозуміло, що органи, віднесені до третьої та четвертої груп, лише умовно можуть називатися парламентами, оскільки порядок їх формування, характер, принципи і форми діяльності не мають нічого спільного із парламентаризмом.

Класифікація парламентів може здійснюватись також на підставі повноважень або компетенцій, відповідно до обсягу яких відрізняють:

- парламенти з необмеженою компетенцією;
- з відносно обмеженою компетенцією;
- з абсолютно обмеженою компетенцією;
- консультативні.

Компетенція – найважливіший фактор, який визначає не тільки правове становище парламенту та його роль у політичному житті країни, а і його взаємовідносини з іншими вищими органами державної влади.

Парламенти з необмеженою компетенцією (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією),



можуть приймати рішення з будь-яких питань. Вони існують у країнах із парламентською формою правління, де в «чистому» вигляді реалізовано принцип верховенства парламенту у системі органів державної влади. Характерні для більшості країн англосаксонського права (Великобританія, Нова Зеландія, Ірландія та ін.). Конституції цих держав не містять переліку повноважень парламенту, з чого й випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вповноваженість видавати закони з будь-яких питань державного та суспільного життя. У демократичних країнах парламентського типу партія, що має більшість у парламенті, та її лідер утворюють кабінет міністрів, що також додає до необмежених повноважень парламенту, оскільки той діє під керівництвом партії більшості.

Парламенти з відносно обмеженою компетенцією функціонують у федеративних, децентралізованих унітарних державах, а також в державах, де в основу організації державної влади покладено модель «жорсткого» поділу влади. При цьому компетенція парламенту обмежується фундаментальними правами, питаннями, які згідно з конституцією віднесено до сфери компетенції виконавчої та судової гілок влади, до виключної компетенції суб'єктів федерації чи до сфери компетенції місцевого самоврядування (США). Інакше кажучи, в таких країнах, з існуючим жорстким поділом влади, є органи конституційного контролю, що володіють правом визначати закони неконституційними. Тобто концепція верховенства парламенту піддається певним обмеженням.

Парламенти з обмеженими повноваженнями діють у рамках конституцій, в яких перелічуються питання, щодо яких парламент може видавати «вичерпні закони», тобто такі, які видаються з питань, що можуть регулюватися тільки парламентом; «рамкові закони» – закони-рамки, що встановлюють основи правового регулювання, більш детальне регулювання згідно цими законами здійснює виконавча влада. Усі інші питання складають сферу так званої регламентарної влади: щодо них видаються нормативні акти президента, уряду, міністрів, а парламент в цю сферу не повинен втручатися.

Парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією характерні для країн, де реалізовано французьку конституційну модель організації влади. Конституції таких держав установлюють чіткий і вичерпний перелік питань, з яких парламент має право приймати закони (Україна).

У більшості мусульманських країн парламент обирається, але його роль здебільшого обмежується тільки консультативними повноваженнями. Іноді вони приймають закони зі схвалення монарха, іноді взагалі не можуть видавати закони (в ОАЕ, наприклад, за існування призначуваних Національних зборів, акти, що мають силу закону, видає Рада емірів). У Саудівській Аравії подібні акти видає король (після обговорення в Консультативній раді – раді аш-шура), але вони не називаються законами, оскільки вважається, що всі найважливіші відносини, що є предметом законів, вже врегульовані у священних книгах – Корані і Суні.

Класифікаційною ознакою парламенту слугує й структура парламентів, серед вирізняють:

- однопалатні (монокамерні) та
- двопалатні (бікамерні парламенти)

Традиційною системою побудови зарубіжних парламентів є бікамералізм, що найчастіше відображає історичні традиції формування парламентаризму, коли друга, або верхня, палата була введена, по-перше, для представництва аристократії, і по-друге, для стримування радикалізму нижньої палати. Існує думка, що друга палата абсолютно необхідна як інтегральна частина парламенту. Проте деякі дослідники вважають, що друга палата має сенс у федеративній державі, де вона представляє інтереси суб'єктів федерації; в унітарних державах вона не має жодних розумних підстав для свого існування. Досить переконливу аргументацію сумнівності бікамералізму дав свого часу відомий ідеолог лейборизму С. Кріппс, який зазначав: «Якщо ми хочемо досягнути ефективної демократії, то абсолютно неможливо мати дві палати, які ділять суверенітет держави. Друга палата є або представницькою – у цьому разі вона ніщо інше, як дублікат першої палати, або вона не представляє народ у цілому – у цьому разі її не повинно бути в дійсно демократичному парламенті».

Серед критичних аргументів на адресу бікамеризму найбільш типовими є такі:

- друга палата не дає ніякої користі, якщо вона, обираючись за тими самими правилами, що і перша палата, фактично її дублює;
- друга палата є антидемократичною, якщо вона, формуючись за іншими правилами, ніж перша палата, спирається на більш вузьке представництво;

– друга палата лише ускладнює роботу парламенту, функціонування якого і так слабо адаптовано до ритмів сучасної законодавчої роботи. На думку дослідниці Словської, наприклад, позитив у запровадженні двопалатного парламенту полягає в тому, що в таких країнах краще представлені інтереси регіонів та існує певна збалансованість у прийнятті рішень нормативного і ненормативного характеру.

До цього додається й та точка зору, що завдяки властивості безперервності, якою деякі конституції наділяють верхні палати (багато верхніх палат не мають установленого терміну повноважень і оновлюються частинами, як, наприклад, Сенат США, Рада штатів Індії, Сенат Франції та ін.), вони стають постійним елементом у системі вищих органів державної влади. У цьому разі верхні палати перетворюються в певний символ безперервності і стабільності влади.

Палати парламенту мають різні назви (нерідко – палата депутатів і сенат), але їх прийнято називати нижньою і верхньою. Остання назва має історичний характер: сьогодні у більшості країн верхня палата володіє меншими повноваженнями, ніж нижня.

Верхня палата може бути або слабкою, коли вона в змозі відстрочити ухвалення рішення парламентом (нижньою палатою), але не перешкодити йому, оскільки її вето – відмова погодитися з рішенням нижньої палати – може бути подолана останньою (Великобританія, Польща та ін.), або сильною, коли без її згоди закон не може бути прийнятий (Італія, США).

Суттєву роль у цьому аспекті може відігравати й глава держави. В англосаксонській традиції парламент – це триєдиний орган, що включає главу держави (монарха у Великобританії, президента в Індії), верхню і нижню палати (при цьому закон, як правило, може бути прийнятий за згодою трьох). У країнах із впливом англосаксонського права, де главою держави є президент і існує одна палата (наприклад у Танзанії, Конституція 1977 р.), парламент розглядається як двоєдиний орган, до складу якого входять глави держави і Національні збори. У континентальній традиції, наприклад у Німеччині та Франції, під парламентом розуміються дві його палати, глава ж держави не є частиною парламенту.

Глава держави є учасником законодавчої влади незалежно від того, чи охоплюється він поняттям «парламент». Лише в тих країнах, де глава держави не підписує закони, не володіє правом вето, він

фактично не бере участі в законодавстві. У більшості ж країн закони приймаються парламентом, а видаються главою держави.

Палати парламенту неоднакові за своєю чисельністю. Звичай нижня палата в два рази (Італія), а то й більше (Польща), численніша верхньої палати. Лише у Великобританії інше співвідношення, де палата лордів – значно чисельніша, ніж палата громад. На рівні 2000-х у парламенті Великої Британії налічувалося більше 1100 перів у верхній палаті (палаті лордів) і 651 член – у палаті громад. Після реформи парламенту 2014–2015 рр. чисельність палати лордів була суттєво скорочена, налічуючи на сьогодні близько 800 місць (чисельність палати лордів не є фіксованою, оскільки залежить від кількості перів, що можуть брати участь у роботі парламенту) і 650 (фіксована чисельність) представників палати громад. Найбільша чисельність однопалатного парламенту в Китаї – близько 3 тис. депутатів. Тенденція останніх десятиліть – установа фіксованої чисельності палат, при цьому в нижній палаті ніде не буває більше 651 члена, звичайно ж, їх значно менше.

Верхня палата формується різними способами: шляхом прямих і непрямих виборів, призначення, заняття місця за посадою та ін. Прямі вибори сенаторів громадянами передбачені в США (по два сенатори від штату), у Бразилії (по три), в Італії (не менше семи від області), в Японії, Румунії та багатьох інших країнах. Шляхом непрямих виборів формується сенат у Франції, де виборчу колегію в кожному регіоні (найбільшій адміністративно-територіальній одиниці) складають члени нижньої палати від цього регіону і радники різних муніципальних органів. В Індії члени верхньої палати обираються законодавчими зборами штатів. В Іспанії поєднуються прямі і непрямі вибори: частина сенаторів обирається безпосередньо громадянами, а частина – представницькими органами автономій. У Бельгії частина сенаторів обирається прямими виборами, частина призначається, частина обирається непрямими виборами – провінційними радами. Повністю призначаються верхні палати главою держави в Канаді, Йорданії, Таїланді, Ямайці, Барбадосі, Белізі (в багатьох із них генерал-губернатором – представником корони Великобританії). Більшість членів верхньої палати призначається в Малайзії.

У Німеччині члени верхньої палати призначаються урядами земель. Кілька членів верхньої палати (5 в Італії, 12 – в Індії) можуть призначатися главою держави. У Великобританії місця в палаті

лордів займають у спадок дворяни (пери), які мають титул не нижче барона (з 1963 р. – і жінки), а також особи, яким такий титул наданий королевою за поданням кабінету міністрів (титул і місце в палаті не передається ними у спадщину), єпископи і архієпископи, члени, обрані шотландськими та ірландськими лордами, апеляційні (судові) лорди. У Зімбабве частина сенаторів обирається нижньою палатою, частина призначається президентом.

Зіставивши метод формування верхніх палат з обсягом їх компетенцій та правовим статусом, встановлено такі закономірності:

- найсильніші та найвпливовіші верхні палати обираються шляхом прямих виборів (Сенат США, Палата радників Японії та ін.);
- слабкі верхні палати формуються без участі виборчого корпусу (Палата лордів, Рада штатів Індії, бундестаг ФРН та ін.);
- чим далі процес формування цих палат відстає від виборчого корпусу, тим менше обсяг їх компетенцій.

Депутати нижньої палати і однопалатного парламенту обираються зазвичай на 4–5 років або безпосередньо громадянами шляхом прямих виборів, або шляхом багатоступеневих виборів (як це, наприклад, сьогодні в Китаї). Частина членів парламенту може обиратися непрямыми виборами (Бутан, Свaziленд та ін.). У деяких країнах резервуються місця для прихильників певних релігій і національностей, а також для жінок. Ці місця теж заміщаються шляхом непрямих виборів (для жінок – у Бангладеш, для прихильників індуїстських релігій – у Пакистані, для асирійців – в Ірані і т.д.). У Єгипті половина місць резервується для депутатів–робітників і селян, які обираються усіма громадянами поряд із депутатами від інших груп населення. В однопалатному парламенті Данії є фіксоване представництво від Фарерських островів (2 особи), від Гренландії (2 особи), в Китаї – від армії. Іноді в однопалатні парламенти президент може призначити невелике число осіб, які мають особливі заслуги перед батьківщиною (наприклад не більше 10 осіб в Єгипті і в Білорусі). У Бутані, Конго, Брунеї в однопалатному парламенті значне число місць займають особи за посадою, які перебувають на службі у короля, і представники знаті.

Правомірність обрання депутатів перевіряє або сам парламент (на практиці створювана палатою мандатна комісія), або (за скаргами і протестами) орган конституційного контролю, верховний суд, спеціальний виборчий трибунал. Відповідно до теорії поділу влади,

яка тією чи іншою мірою знайшла своє відображення в конституціоналізмі будь-якої демократичної країни, парламент як носій верховної законодавчої влади займає привілейоване становище в системі вищих органів державної влади. Згідно з американською конституційною теорією Конгрес є носієм законодавчої влади. Подібне положення містить ст. 36 Конституції Аргентини: «Законодавча влада нації надається Конгресу». Стаття 26 Конституції Греції встановлює: «Законодавча влада здійснюється Палатою депутатів і Президентом Республіки». У дещо іншій формі ця думка виражена в ст. 70 італійської Конституції: «Законодавча функція здійснюється спільно обома палатами». Досить категорично визначає юридичний статус Парламенту Конституція Японії: «Парламент є вищим органом державної влади і єдиною законодавчою владою держави». Нарешті, у ст. 4 Конституції Федеративної республіки Бразилії 1988 р. сказано: «Законодавча влада здійснюється Національним конгресом, який складається з Палати депутатів і Федерального сенату».

Відповідно до конституцій більшості країн парламент визнається верховним законодавчим органом держави, однак реально його повноваження можуть залежати від багатьох обставин. У парламентарних країнах парламент перебуває під значним впливом уряду, який не тільки монополізує законодавчу ініціативу, а й справляє переважний вплив на всі сторони діяльності парламенту. В інших країнах (президентських, президентсько-парламентських республіках) парламент юридично більш незалежний. Він не може бути розпущений президентом, законодавча ініціатива поділена між президентом (главою держави) і депутатами.

Утім навіть за президентської системи правління законодавчий процес парламенту не може здійснюватися поза впливу урядових структур. У науковій літературі це явище намагаються пояснити тим, що обсяг державної роботи настільки зріс, законодавча техніка настільки ускладнилася, а саме законодавство настільки спеціалізувалося, що парламенту мимоволі довелося відмовитися від значної частини своїх суверенних повноважень на користь уряду, тому сам впоратися з цим завданням він не міг.

Заміна парламентської діяльності урядом у законодавчій сфері не обмежується зазначеним. В умовах, коли економічна і політична влада зосереджена в руках еліти, законодавчу діяльність не довіряють громадському парламенту, склад якого певною мірою залежить

від волі і настрою виборчого корпусу. Чимале значення має також характер правового регулювання, що ускладнюється.

Звуження законодавчої діяльності парламенту відбувається за такими основними напрямками.

По-перше, прийняті парламентом акти традиційно розробляються і вносяться переважно урядом у широкому сенсі слова, тобто міністерствами, відомствами, департаментами та іншими центральними адміністративними органами. У результаті парламент із законодавчого органу фактично часом перетворюється в орган, що затверджує закони.

Парламент у деяких країн перестав бути самодостатньою політичною системою, об'єктивує волю панівних в економіці і політиці сил, і часто багато в чому виявився зведеним до положення органу, що реєструє і оформляє пропозиції уряду.

Перехід законодавчої ініціативи в руки уряду різною мірою стався в усіх країнах. У парламентарних країнах, де існує інститут відповідального уряду, останнє здійснює законодавчу ініціативу або через міністрів, або через депутатів правлячої партії. Законопроекти складаються в адміністративному апараті, і парламент отримує їх уже в готовому вигляді. У президентських республіках, які не знають парламентської відповідальності, уряд здійснює законодавчу ініціативу не в настільки відвертій формі, але не менш ефективно.

По-друге, послаблення ролі парламенту в законодавчій діяльності проявляється в безперервному зростанні частки делегованого законодавства та інших видів адміністративної нормотворчості. Певною мірою втрачений не тільки суверенний характер парламентського законодавства, а й сама законодавча прерогатива перейшла до адміністративного апарату. Питома вага парламентських актів у системі правових норм різко скоротилася, а їх застосування і тлумачення перебувають у безпосередній залежності від адміністрації.

По-третє, парламентська більшість, яка приймає закони, до певної міри позбавлена самостійності і голосує за вказівкою своїх партійних лідерів. У парламентарних країнах партійна дисципліна зазвичай настільки сильна, що фракція більшості фактично підпорядкована уряду. Вся діяльність депутатів строго контролюється. Ця система особливо ефективна в тих країнах, де існують однопартійні уряди (наприклад Великобританія та ін.).

У президентських республіках партійна дисципліна значно слабша і партійні фракції більш вільні. Відсутність інституту «відповідального уряду» виводить сам процес формування виконавчого органу влади за стіни парламенту. Однак і в цих країнах вільне голосування аж ніяк не є загальним правилом. Процес прийняття законів не обмежений стінами парламенту. На частку парламентів доводиться в основному лише юридичне оформлення законопроектів, у той час як їх розробка здійснюється за межами загальнонаціональної представницької установи. У цьому сенсі власне законодавча ініціатива може розглядатися як одна зі стадій законодавчого процесу.

Законодавча діяльність, таким чином, лише формально здійснюється парламентом. Певною мірою вона спрямовується і контролюється урядом. Контроль над діяльністю уряду, своєю чергою, – одне із найважливіших повноважень парламенту. Парламентський контроль над діяльністю уряду притаманний лише демократичному режиму. Конкретне вираження його залежить від форми правління: у президентських республіках контрольні повноваження парламентів менш різноманітні, але ефективність їх підвищується у зв'язку з відсутністю в уряді повноважень щодо розпуску парламенту; у парламентарних країнах, навпаки, великі контрольні повноваження парламенту значною мірою нейтралізуються правом розпуску парламенту, що належить уряду.

Ця загальна закономірність не завжди проявляється в повному обсязі. Можливі такі політичні ситуації, коли парламент отримує можливість активізувати свої повноваження. Так сталося, наприклад, у США в період Вотергейтської справи, що призвів до різкого падіння престижу президентської влади. Це співвідношення сил збереглося і після вступу на посаду Президента Д. Форда. Подібна ситуація склалася і в кінці президентства Р. Рейгана, а також у Франції після виборів 1986 р. Може йтися й про загальну тенденцію зростання ролі парламентів у демократичних суспільствах від початку ХХІ ст. у зв'язку з подальшим розвитком і зміцненням інститутів громадянського суспільства, набуттям державою рис правової, соціальної, демократичної, технократичної, інформаційної, сервісної, сильної у форматі публічності влади західного світу.

Для більш точного встановлення справжньої ролі парламенту слід визначити його функції, тобто головні напрями його діяльності. В основу класифікації та індивідуалізації функцій парламенту по-



винні бути покладені основні критерії: місце парламенту в системі державної влади та його взаємовідносини з іншими державними органами; компетенція парламенту; фактична роль парламенту у здійсненні державного управління суспільством. З названих критеріїв тільки другий (компетенція) відносно стабільний, тому формальна зміна компетенції проводиться порівняно рідко. Що стосується двох інших критеріїв, то вони дуже рухливі, мінливі, оскільки безпосередньо залежать від співвідношення політичних сил і рівня розвитку суспільства

## 9.2. Міжнародний парламентаризм у системі сучасних міжнародних відносин

Розвиток парламентаризму як провідного явища політичного процесу демократичних країн зумовив формування і такого феномену, як міжнародний парламентаризм.



Міжнародний парламентаризм – система міжнародних парламентських інституцій (МПІ), наділених представницькими, розпорядчими або, за певними прикладами, законодавчими функціями. За слушним визначенням дослідника З. Сабріча, міжнародний парламентаризм – це «інституції, в яких парламентарі співпрацюють з метою формування своїх інтересів, прийняття рішень, стратегій або програм, які вони реалізують або пропагують, формально і неформально, у взаємодії з іншими суб'єктами різними способами, такими як переконання, адвокація або інституційний тиск».

Міжнародні парламентські інститути – явище, характерне переважно для другої половини ХХ ст. Однак історія МПІ – більш тривала і може бути розглянута як процес, який пройшов у своєму розвитку три основні хвилі, що відповідали вимогам міжнародних відносин:

- перша хвиля: 1889–1945 рр.;
- друга хвиля: 1945 – кінець 1980-х рр.;
- третя хвиля: кінець 1980-х – початок 1990-х рр. до сьогодні.

Перша хвиля міжнародного парламентаризму пов'язується з функціонуванням Міжпарламентського союзу (МПС) як міжнародної організації, заснованої 1889 р. британцем В. Р. Кремером і французом Ф. Пассі як діями міжнародного пацифістського руху з метою створення постійнодіючої платформи для багатосторонніх переговорів. Початково МПС включав окремих парламентарів, перетворившись згодом (і до сьогодні) в міжнародну організацію парламентів суверенних держав. МПС залишався чи не єдиною міжнародною парламентською інституцією до 1945 р., за винятком кількох організацій регіонального рівня – Північного міжпарламентського союзу як форуму для співпраці між членами скандинавських парламентів (1907) або Парламентської асоціації Імперії, що з'єднувала парламенти з британських домініонів і самоврядних колоній (1911), та першої організації всесвітнього рівня з представницькими функціями – Ліги Націй (1919–1946).

Друга хвиля розвитку міжнародного парламентаризму розпочалась після Другої світової війни з охопленням періоду т. зв. «холодної війни». Передумовами поширення міжнародних парламентських інституцій зазначеного періоду став процес світової глобалізації (прикладом універсальної організації в цій категорії стали Генеральна Асамблея ООН і Міжпарламентський союз), а також регіональна (політична, економічна, безпекова) інтеграція, що трансформувала міжнародні парламенти в частину регіонального «внутрішнього» процесу і визначила необхідність їх легітимізації.

Поштовхом у розвитку міжпарламентських інституцій став Конгрес Європейського руху в Гаазі (1948), на якому представники 16 європейських країн, а також спостерігачі від США та Канади обговорили різні інтеграційні плани – аж до повільного створення федеративної держави.

Практичним виміром політичної інтеграції у повоєнний період стало утворення 1949 р. Ради Європи з представницьким органом – Асамблеєю, початково наділенню виключно консультативними функціями. 1974 р. Консультативна асамблея була перейменована на Парламентську асамблею Ради Європи (ПАРЄ), що набула згодом ролі найвпливовішої європейської інституції у сфері прав людини.

Утворення 1957 р. Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом) заклало підвалини євроінтеграційних процесів із представ-

ницькою структурою – Європейською парламентською асамблеєю (1958), трансформованою пізніше в Європейський парламент (1962).

1949 р. інтеграційні процеси безпекового характеру на євроатлантичному рівні зумовили формування Організації Північноатлантичного договору. 1956 р. парламентарі з країн-членів НАТО утворили Північноатлантичну асамблею (з 1999 – це Парламентська асамблея НАТО) як міжнародну парламентську інституцію, орієнтовану на співпрацю з Альянсом.

Від середини 1960-х рр. та впродовж наступного десятиліття МПІ перетворюються на достатньо ефективний форум діалогу та контактів між парламентарями по всьому світу, що пов'язується з процесом утворення низки інноваційних інституцій міжпарламентського типу. Серед таких – Латиноамериканський парламент (1964), Арабський міжпарламентський союз (1974), Центральньоамериканський парламент (1975), Міжпарламентська організація АСЕАН (1977), Андський парламент (1979), інші, орієнтовані на різноманітні напрями регіональної інтеграції.

Третя хвиля розвитку міжнародного парламентаризму, зумовлена тенденціями постіполярного світу, визначила найбільш активний процес формування МПІ, що пов'язувалось із низкою таких вирішальних чинників, як:

- занепад ідеологічних перешкод, які більше не стримували міжпарламентське співробітництво;
- процеси демократизації на національному рівні;
- процеси глобалізації (з проявами: детериторіалізації політики, транснаціоналізації тощо) та міжнародне регіональне співробітництво нового рівня, що створювало необхідність посилення парламентської підтримки.

«Новий регіоналізм» постіполярного світу набув багатовимірного формату інтеграції, що включала економічні, політичні, соціальні та культурні аспекти та супроводжувалась паралельною хвилею зусиль із міжнародної парламентаризації. Показовими рисами цього процесу стали як «модернізація» раніше існуючих, так і створення нових міжнародних парламентських інституцій як представників сучасного міжнародного парламентаризму. Автори налічують на сьогодні від 40 до 100 МПІ, що відрізняються метою, функціями, тенденціями функціонування, утворюючи, таким чином, платформу політичної практики та теоретичних досліджень з міжна-

родного парламентаризму. В колі уваги дослідників – сутнісні риси міжнародних інституцій парламентського типу, їх функціональне спрямування відповідно до ролі в системі міжнародних відносин та класифікаційних ознак діяльності.

Формалізація уявлень про міжнародні парламентські інституції передбачає, що МПІ – це міжнародні установи, які:

- 1) є регулярним форумом для багатосторонніх обговорень на встановленій основі законодавчого або консультативного характеру;
- 2) або є приєднаними до міжнародної організації, або самі є міжнародними організацією;
- 3) в яких, принаймні, три держави або трансурядові підрозділи представлені парламентарями;
- 4), які або обираються національними законодавчими органами у самовизначений спосіб або всенародно обираються електоратами держави-члени.

Суттєвим у цьому контексті вважається й визначення функціонального спрямування міжнародних парламентських інституцій, орієнтованих на реалізацію як низки формально парламентських, так і менш традиційних завдань.



До неповного переліку таких завдань традиційно відносять:

- проведення паралельних дипломатичних відносин (відомих як парламентська дипломатія);
- функціонування як моральної трибуни;
- лобіювання урядів і національних законодавчих органів з метою прийняття конкретної політики або ратифікації міжнародних інструментів;
- забезпечення програм розбудови демократичних інституцій та технічної допомоги; відстоювання зміцнення довіри та парламентської соціалізації.

Показовою традицією дослідників в аспекті зазначеного є розгляд МПІ з урахуванням сутнісного або внутрішнього (ендогенного) виміру, орієнтованого на розгляд політичних цілей і ролі міжнародного парламентаризму, та структурного або зовнішнього (екзогенного) виміру, що відображає організаційні основи діяльності міжнародних парламентських інституцій. Найбільш розгорнуто обидва виміри розглядаються в західній теорії міжнародних відносин, що

об'єктивно пов'язується як із напрацюваннями традиційних реалістичної (Realpolitik) та ідеалістичної (Idealpolitik) дослідницьких шкіл, так і більш модернізованих підходів західної політичної думки, що віднесені до сфери напрацювань конструктивістської школи та близьких до неї методологічних течій.

Спеціальна увага дослідників до чинника політичної ролі міжнародних парламентських інституцій у системі міжнародних відносин не є випадковою, урахувуючи, що цей чинник, як це визнається в наукових джерелах, впливає на оцінку діяльності міжнародних парламентських інституцій і потенційно може перетворити відповідну інституцію на визначальний чинник у міжнародних справах. Так, з погляду представників школи Realpolitik міжнародні організації, включно з міжнародними парламентськими організаціями відіграють координуючу роль у міжнародних відносинах, оскільки система альянсів і баланс сил підтримають світовий порядок. І водночас, як це констатується в низці джерел, з погляду реалістів держави можуть ігнорувати міжнародні організації, якщо їх діяльність суперечить національним інтересам. За таких обставин МПІ можуть сприйматися як формальні структури в міжнародних відносинах по відношенню до позиції національних держав.

Зазначене відповідає в цілому базовим положенням Realpolitik із визнанням сили як провідного драйвера реалізації національних інтересів на противагу міжнародним угодам чи дії міжнародних організацій. «Сильніші держави просто робили, що їм заманеться», – стверджував свого часу Ст. Краснер, окреслюючи тенденції формування теорії Realpolitik в її класичній версії відповідно до реалій біполярного світу. Такі ж самі підходи притаманні в цілому й оновленій версії Realpolitik (неореалістичній теорії як похідній від класичного реалізму в умовах постбіполярного світу), що розглядає держави як унітарні суб'єкти міжнародних відносин. Згідно з цими припущеннями, міжнародне співробітництво буде існувати тільки тоді, коли воно буде в інтересах певних держав. Вважається, що інтереси держав – це сила і безпека, а первинним впливом на міжнародну поведінку вважається влада.

Такі підходи відображають і ставлення реалістів до ідеї світового уряду, що концептуально пов'язується зі статусом провідних держав або навіть єдиної супердержави на противагу світовій спільноті чи представницьким організаціям глобального рівня. «Думка

реалістичної школи підкреслює важливість державного суверенітету, військової могутності, національних інтересів у світовій політиці і рідше очікує, що держави делегують важливі повноваження міжнародним організаціям», – зазначає в цьому відношенні дослідниця С. С. Дзиведі, окреслюючи закономірності поглядів представників Realpolitik на сформований світопорядок.

Альтернативну до цього позицію представляють теоретики Idealpolitik як прихильників ліберального напрямку західної політичної думки, які, на противагу реалістам (традиційно консерваторам), схильні сприймати міжнародні парламентські інституції як міжнародних акторів, яким «судилося вирішувати спільні людські проблеми». Міжнародні (парламентські) організації, за позицією відомих представників ліберальної теорії, забезпечують арену, на якій держави можуть взаємодіяти, розробляти спільні норми та співпрацювати для розв'язання спільних проблем. Міжнародні організації орієнтовані також на координацію дій (своїх членів), забезпечуючи їх інформацією, здійснюючи моніторинг поведінки, покарання порушників та сприяючи прозорості за зниженими витратами для держав.

Розробки представників Idealpolitik посіли помітне місце в західній політичній думці і, більше того, формували на певних етапах біполярного світу (як періодів розрядки) платформу діяльності великих країн, не обминаючи, втім, критичних зауважень щодо взаємовідносин міжнародних організацій і національних держав. У колі уваги критиків Idealpolitik – ідеалізація в цілому ролі міжнародних організацій, здатних у ролі глобального правління керувати світовими процесами. Зі свого боку, критичні підходи є притаманними й щодо Realpolitik, набувши особливо помітного прояву на тлі суперечливості курсу єдиної від початку постбіполярного світу суперпотуги – США одноосібно керувати світовими подіями.

Критичні погляди аналітиків щодо традиційних реалістичних та ідеалістичних оцінок представницьких організацій у системі міжнародних відносин зумовили формування на етапі 1990-х рр. принципово нового бачення ролі міжнародного парламентаризму, а саме – конструктивістського підходу, що об'єднав певним чином постулати щодо зазначеного обох – реалістичної й ідеалістичної шкіл. Концептуальну основу конструктивізму щодо міжнародних парламентських інституцій сформувала ідея, що держави і міжнародні організації як актори взаємоформують і взаємовизначають один одно-

го в міжнародному середовищі. «Дії держав сприяють формуванню інститутів і норм міжнародного життя, тоді як ці інститути і норми сприяють визначенню, соціалізації та впливу на держави», – зазначає Я. Хард, акцентуючи на методологічних аспектах аналізу міжнародних парламентських інституцій у рамках школи конструктивістів. У колі уваги дослідника – і внесок конструктивізму в розвиток теорії міжнародних відносин через аналіз значного кола емпіричних явищ в міжнародних відносинах «за методологією, що дозволяє уникнути поділ між агентами і структурами».

Увага дослідників до емпіричних аспектів діяльності міжнародних парламентських інституцій на межі 1990–2000-х рр. стала поштовхом, своєю чергою, до подальшої еволюції відповідних теоретичних розвідок з оформленням додаткових дослідницьких напрямів, до яких відносять нормативні теорії «світового федералізму, «космополітичної демократії», а також підхід емпіричного позитивізму.

Як справедливо відзначається в дослідницькій літературі, нормативні теорії «світового федералізму» та «космополітичної демократії» розглядалися до 1990-х рр. у рамках єдиного напрямку наукової думки: як спроби проектувати роль МПІ як міжнародних суб'єктів світового розвитку. Спільною орієнтованістю обох теорій стало окреслення структури світового порядку та набору принципів, які б розширювали та підтримували демократичне врядування, верховенство права та конституціоналізм поза національні кордони. Обидва підходи розглядали створення «глобального парламенту» як довгострокової мети, втім, обстоювали легітимність конституційного світового порядку як очікуваної перспективи світової спільноти.

Щодо специфічних рис обох теорій, які почали виявляти себе в процесі еволюції теоретичних поглядів на міжнародний парламентаризм, то представники «світового федералізму» почали зосереджувати спеціальну увагу на аналізові умов, за яких розвиток світовий парламент міг би стати реалістичним варіантом, тоді як представники «космополітичної демократії» (за скептичного сприйняття реальності світового парламенту в найближчому майбутньому) спрямували зусилля на аналіз практики існуючих парламентських інститутів і створення регіональних парламентів у всьому світі як законних і незалежних джерел права.

Останнє на засадах методу праксеологічного аналізу посилило підхід емпіричного позитивізму в дослідженні міжнародних парла-

ментських інституцій, в основі якого – порівняльний та емпіричний аналіз функцій та повноважень МПІ як суб'єктів міжнародних відносин. У колі уваги дослідників від середини 2000-х та 2010-х рр. – низка найбільш інституційно і функціонально розвинених інституцій, аналіз організаційних і практичних вимірів діяльності яких слугує уявленням про класифікаційні ознаки організацій у межах міжнародного парламентаризму з їх спроможністю впливати на актуальні проблеми світового розвитку.

Варто відзначити, що в сучасній зарубіжній літературі відсутня єдина структуралізована модель класифікації міжнародних парламентських інституцій, що ускладнює проведення досліджень у зазначеній сфері. Як зазначав з цього приводу В. Савіцкі, Генеральний секретар Парламентської Асамблеї Ради Європи (2011–2021): «Класифікація міжнародних парламентських асамблей не є легкою справою. Однак розробка такої класифікації є необхідною передумовою для реалізації оцінки рівня участі парламентів та їх прихильності до багатостороннього парламентського співробітництва»

Серед кола існуючих підходів, які можуть розглядатися в аспекті наукового осмислення міжнародного парламентаризму, на достатньо обґрунтований варіант може претендувати визначальний концепт дослідниці К. Кісслінг, яка подає класифікацію міжнародних парламентських інституцій з урахуванням таких чотирьох основних груп:

- міжпарламентські неурядові організації;
- міжнародні або регіональні парламентські союзи або асамблеї;
- парламентські органи міжнародних або регіональних (урядових) організацій;
- міжнародні або регіональні парламентські спеціалізовані установи(агенції).

Кожна з цих груп розглядається з урахуванням специфічних рис організації та повноважень діяльності, що зумовлює можливість їх виокремлення та аналізу з погляду на класифікаційні ознаки. Міжпарламентські неурядові організації, зокрема, – це неформальні об'єднання парламентарів на регіональному, надрегіональному або міжнародному рівні, що утворюються для вирішення специфічних завдань. К. Кісслінг використовує для класифікації цієї групи міжпарламентських інституцій мета-термін «GRINGOs» (Government Run/Inspired NGOs), що може тлумачитись як «підтримувані (інспі-



рованы) урядом неурядові організації, що мають недержавний характер, але формуються виключно з парламентарів, які входять до складу національних законодавчих гілок влади. За цих обставин вони можуть навіть фінансуватися парламентами. Основною особливістю цих організацій є приватна база їх інституціоналізації, орієнтація на окремі (пов'язані з регіонами або окремими проблемами) норми функціонування.

Так, міжпарламентські інституції типу «GRINGOs» поділяються на дві субгрупи, що:

- відображають регіональний спектр дії;
- відображають проблемні напрями діяльності.

«GRINGO's», що відображають регіональний спектр дії, формуються з урахуванням географічної сфери – всесвітнього, регіонального, субрегіонального або міжрегіонального рівня – для розв'язання регіональних (переважно політичних) проблем.

Прикладами є:

1996 – Азіатсько-Європейська зустріч парламентського партнерства (ASEP), що включає представництво національних парламентів країн АСЕМ (Asia-Europe Meeting), а також Європейського парламенту (EP);

2005 – Євро-середземноморська конференція спікерів, представлена спікерами національних парламентів країн-членів ЄС та країн Південного Середземномор'я – Алжиру, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Марокко, палестинської території, Сирії, Тунісу, Туреччини;

2002 – G8 як представництво спікерів національних парламентів Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Росії, Великобританії, США, а також президента Європейського парламенту;

2000 – Сенати світу... й інші.

«GRINGO's», що відображають проблемні напрями діяльності, представлені міжпарламентськими об'єднаннями, що мають відношення до розв'язання окремих (політичних, соціальних, гуманітарних, інших) проблем: деякі міжнародні інститути є більш загальними за компетенцією, тоді як інші мають тематичні місії. Серед таких:

1978/1979 – парламентарі за глобальні дії (PGA) як об'єднання національних (регіональні) груп, що діють за підтримкою ООН і є орієнтованими на сприяння миру, демократії, верховенству права, права людини, сталого розвитку та питань народонаселення;

2003 – Парламент з навколишнього середовища (Кліматичний парламент), що включає представників демократично обраних національних та регіональних парламентів, які опікуються проблемами зміни клімату, поширення демократії;

2010 – Співтовариство форуму демократичних парламентів, куди входять діючі та колишні представники парламентів, парламентські групи, що спрямовують діяльність на захист демократії;

2000 – Парламентська мережа Світового банку (PNoWB), що включає установи Світового банку, орієнтовані на політичний діалог та обмін думками між законодавцями та Світовим банком; міжнародний розвиток, інші

Друга група міжпарламентських інституцій може розглядатись як система міжнародних або регіональних парламентських союзів або асамблей, що мають статус незалежних, самовизначених об'єднань парламентарів міжнародного або транснаціонального рівня. Міжнародні або регіональні парламентські союзи або асамблеї є офіційними установами, оскільки їх членство формується через делегації національних або регіональних парламентів. Вільне приєднання парламентарів не передбачено (крім членства в делегації). В основному ці організації більш інституціоналізовані, ніж «GRINGOs», при цьому вони мають повну (правову) автономію.

У цій категорії налічується близько 20 парламентських організацій, у тому числі:

1889 – Міжпарламентський союз (IPU);

1974 – Арабський міжпарламентський союз (AIPU);

2006 – Євро-Латиноамериканська парламентська асамблея (EuroLat);

2006 – Парламентська асамблея Середземномор'я (PAM);

1999 – Парламентський союз Організації держав-членів Ісламської конференції (PUIC);

1999 – Африканський парламентський союз (APU) інші.

Спинаючись на автономії як специфічних рисах інституцій цієї групи, дослідники Г. Дж. Шермерс і Н. М. Блок зазначають, що міжпарламентські союзи або асамблеї не є урядовими організаціями, оскільки, на відміну від національних парламентів (міждержавних об'єднань), є представницькими, але не законодавчими структурами. Ще одна відмінність стосується установчих засад діяльності міжпарламентських союзів або асамблей. У випадку з урядовими

організаціями установчим актом, як правило, є міжнародний договір, що не обов'язково стосується міжпарламентських організацій. Урядові організації в рідкісних випадках також не мають такого договору як своєї основи. Утім, для зміни статусності міждержавних утворень необхідні законодавчі (договірні) акти, тоді як зміни в межах міжпарламентських союзів можуть бути реалізовані простим рішенням їх представницьких органів.

Третя група з поданого вище переліку класифікаційних груп міжпарламентських інституцій може бути представлена парламентськими органами міжнародних або регіональних організацій. Ці інституції по суті є представницькими органами міжнародних, регіональних або наднаціональних організацій. Спроможність таких організацій та/або їх органів здебільшого підтверджується міжнародним договором та/або є частиною міжнародного договору для урядової організації в цілому.

Ці органи:

- можуть бути основними або допоміжними, але в будь-якому випадку установа підпорядкована вищій системі міжнародної або регіональної організації;

- ці установи, як правило, мають свої власні статuti, свої власні підрозділи (органи) та власний бюджет;

- вони можуть мати риси суб'єкта міжнародного права: дипломатичні привілеї та імунітети для асамблеї та/або для її членів, або здатність укладати міжнародні договори;

- вони беруть участь у діяльності організації в цілому.

Більшість парламентських інститутів такого типу зберігають певний рівень незалежності, хоча вони функціонують як органи міжнародних або регіональних організацій. Прикладом є

1945 – Генеральна Асамблея ООН;

1962 – Європейський парламент;

1994 – Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ);

2004 – ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова), Парламентська асамблея (ГУАМ ПА);

2006 – Парламентська асамблея Організації Договору про колективну безпеку (ПА ОДКБ), інші.

Специфікою цих об'єднань, як про це зауважується в наукових дослідженнях, є те, що в низці випадків додатково до представницьких функцій вони можуть мати й законодавчі функції. Найбільш

показовим прикладом зазначеного, як правило, подається Європейський парламент, який часто називають зразковою Парламентською асамблеєю (ПА) із найбільшою законодавчою компетенцією. Утім, насправді, законодавчі повноваження Європейського парламенту не мають самостійних впливів, обмежуючись співучастю в законодавчому процесі ЄС. До констатації, ЄП має лише права на спільне прийняття рішень разом із Радою міністрів, хоча ці права й були значно поширені за Лісабонським договором ЄС (2007).

Четвертою групою в системі класифікаційних ознак міжпарламентських інституцій можна вважати міжнародні або регіональні парламентські спеціалізовані агентства. Ця група міжпарламентських інституцій по суті представляє організації, що є приєднаними до міжнародних урядових організацій.

Емпіричний аналіз показує, що цей тип організації має часткову міжнародну незалежність і політичні важелі впливу (через представницькі функції) на відповідну міжнародну асоціацію.

Відмінними рисами парламентських спеціалізованих агенцій у порівнянні, зокрема, з парламентськими органами міжнародних або регіональних організацій є те, що:

- вони діють у рамках міжнародної або регіональної урядової системи, однак укладення міжнародного договору про інституційне співробітництво між агенцією і пов'язаною з ним міжнародною організацією досить рідкісне;

- співпраця ґрунтується в основному за допомогою простого рішення;

- для деяких органів статус агенції є початковою стадією їх перетворення на представницькі органи організацій;

- на відміну від парламентських органів міжнародних (урядових) організацій, парламентські спеціалізовані агенції зберегли певну незалежність по відношенню до державної системи.

Прикладом зазначених інституцій є:

1955 – Парламентська асамблея НАТО – ПА НАТО (Атлантична асамблея до 1966 р. і Північноатлантична асамблея до 1998 р.);

1991 – Парламентська конференція Балтійського моря (BSPC);

1993 – Парламентська асамблея Організації Чорноморського економічного співробітництва (PABSEC);

1993 – Конференція парламентарів Арктичного регіону (SPAR), інші.

Розглядаючи питання можливих політичних впливів парламентських агенцій, аналітики, як правило, звертаються до прикладу ролі в міжнародних відносинах Парламентської асамблеї НАТО. Від початку 1990-х рр., зокрема, ПА НАТО почала взаємодіяти з парламентами східноєвропейських держав як асоційованими членами, на відміну, безпосередньо від самого Альянсу (НАТО), який діяв у цьому відношенні значно повільніше. Своїми семінарами для парламентарів і парламентських співробітників від 1990 року ПА НАТО підтримала демократизацію і перебудову держав регіону як шляху співробітництва з Альянсом. З огляду на послідовну орієнтованість діяльності Альянс надав право ПА НАТО у 1997 р. на здійснення моніторингу виконання Основоположного акту НАТО-росія та Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО. В аспекті спеціальних напрямів діяльності ПА НАТО й парламентський діалог по Середземномор'ю, для чого в рамках інституції була створена спеціальна Середземноморська і Близькосхідна група. Як механізми налагодження відносин з парламентами країн поза НАТО – і функціонування спеціальних парламентських комітетів та рад, до переліку яких відносять Міжпарламентську раду Україна-НАТО та Міжпарламентську раду Грузія-НАТО.

Спеціалістами визнається, що попри уявну обмеженість зв'язків парламентських інституцій із безпосередньою організацією, з якою вони взаємодіють, вплив таких структур на систему міжнародних організацій може набувати вагомих політичних наслідків. Це стосується й інших структур, які представляють систему міжнародного парламентаризму. Попри те, що рішення міжнародних парламентських інституцій не мають, як правило, зобов'язуючого характеру, формування ними об'єднаної платформи міжнародної спільноти зумовлює тенденції відповідної політичної практики. Міжнародні парламентські інституції відрізняються правовими повноваженнями та ефективністю, усі вони впроваджують демократичний елемент у регіональне та глобальне управління. Їх діяльність, як правило, не обмежуються взаємним обміном інформацією та практиками внутрішньопарламентської діяльності, а стосуються здебільшого зовнішньої політики своїх держав і питань глобального масштабу, які перебувають або повинні бути на порядку денному прийняття регіональних або міжнародних урядових рішень.

### 9.3. Парламентська дипломатія і стратегічні комунікації

Розвиток парламентської дипломатії в Україні починається ще з 1990 р. у зв'язку із прийняттям Декларації про державний суверенітет України. Саме в декларації встановлено, що Верховна Рада України може виступати від імені усього народу. А Україна є рівноправним учасником міжнародного спілкування та активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Більш детально функції та повноваження Верховної Ради України, а також права і обов'язки народних депутатів було деталізовано в Конституції України та законах України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України». Зокрема, ними визначено особливості конституційного статусу парламенту, форми і методи його роботи, а також специфіку парламентських процедур.

Вперше парламентська дипломатія на рівні нормативно-правових актів Верховної Ради України була задекларована у Статуті (правилах) Національної парламентської групи України у Міжпарламентському Союзі, схваленому Постановою Верховної Ради України від 16 вересня 1999 р. № 1059-XIV. Зокрема, у ст. 15 «Парламентська дипломатія та двосторонні відносини» зазначено: «Делегація Національної групи України на міжпарламентських конференціях, зустрічах має право встановлювати відповідні двосторонні контакти з представниками органів влади країни, що їх приймає, і з делегаціями країн-учасниць». Отже, парламентська дипломатія – це засіб, за допомогою якого два або більше парламентів ведуть постійний діалог щодо ключових міжнародних питань.

Характеризуючи парламентську дипломатію, варто обґрунтувати двоєдину природу парламентаризму: як політичного режиму, як сукупності повноважень та принципів устрою і діяльності Верховної Ради України. У парламентаризмі зливаються воедино потенціал прямої і представницької форми народовладдя, де народний суверенітет «зрощується із державним через організацію та діяльність парламенту.

Європейська та євроатлантична інтеграція України передбачає передусім посилення взаємодії з іншими державами та міждержав-

ними утвореннями у економічній, політичній, правовій, культурній, науковій тощо сферах і потребує належного функціонування механізму здійснення зовнішніх відносин держави. Реалізація зовнішньополітичної функції держави забезпечується різними гілками державної влади, у тому числі і законодавчої. До повноважень Верховної Ради України, відповідно до останніх змін до Конституції України, належать:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення глави держави про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям;
- денонсація міжнародних договорів тощо.

Також, варто зазначити, що Верховною Радою України ухвалено низку законів та інших правових актів щодо виконання міжнародно-правових зобов'язань. Зокрема, ідеться про приєднання до актів ООН, ЮНЕСКО, МОП, МАГАТЕ і Ради Європи, ОБСЄ, НАТО, СОТ тощо. Також окремим важливим блоком завдань Верховної Ради України є адаптації національного законодавства до права ЄС, участі України в міжнародних місіях та операціях.

Нині Україна має постійні делегації Верховної Ради України в міжнародних парламентських організаціях: Міжпарламентський союз (МПС), Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Парламентська асамблея Організації безпеки та співробітництва в Європі (ПА ОБСЄ), Парламентська асамблея Організації Чорноморського економічного співробітництва (ПАЧЕС), Парламентський вимір Центральноєвропейської ініціативи (ПВ ЦЕІ), Парламентська асамблея ГУАМ (ПА ГУАМ), Парламентська асамблея ЄС – Східні сусіди (ПА ЄВРОНЕСТ), Парламентська асамблея Ради Європи,

Парламентська асамблея НАТО та низці інших міждержавних і міжпарламентських організаціях і комісіях.

Саме тому важливою є ефективна, системна й адресна комунікативна політика держави та органів державної влади, що має спрямовуватись на забезпечення довготривалих зв'язків з іншими державами, належного представництва та відстоювання національних інтересів у міжнародних організаціях (особливо в умовах збройного вторгнення держави-агресора), а також сприяти прозорості у прийнятті рішень для забезпечення необхідного рівня підтримки громадянами та зарубіжними партнерами України в майбутньому.

Верховна Рада України як конституційний орган здійснює окремі повноваження у сфері зовнішніх відносин, зокрема безпосередні контакти з органами державної влади інших держав та їх посадовими особами, а також представниками міжнародних організацій. Важливе значення в процесі здійснення цих повноважень належить міжпарламентському співробітництву та парламентській дипломатії.

У вітчизняній науці обидва терміни увійшли в ужиток порівняно недавно. Так, «міжпарламентське співробітництво» найчастіше вживається на позначення інструменту, спрямованого на поглиблення інтеграції, зближення і гармонізацію політичних та економічних систем і національного законодавства, захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також функціонування міжпарламентських органів та асоціацій тощо. В. Серьогін зазначає, що «міжпарламентське співробітництво» – це юридична взаємодія між загальнодержавними представницькими органами як органами зовнішніх зносин, їх керівниками, структурними підрозділами чи окремими парламентаріями, що здійснюється в ініціативному порядку з метою знаходження взаємоприйнятних підходів і спільного розв'язання проблем, що становлять спільний (міжнародний) інтерес.

Передусім це реакція держав на виклики сучасності для консолідації ресурсів державних і недержавних суб'єктів сучасного міжнародного політичного процесу для розв'язання спільних проблем, а також елемент багатосекторного зовнішньополітичного розвитку, пов'язаний із діяльністю міжпарламентських інститутів за особливими правилами і процедурами взаємодії, спрямованих на конституювання особливого соціально-політичного простору, в межах якого відбувається:



- демократизація міждержавних відносин, зниження політичної невизначеності;
- мінімізація політичних, економічних, іміджевих та інших ризиків міжнародного процесу;
- громадський контроль над зовнішньополітичними рішеннями; долучення парламенту та його представників до розробки зовнішньополітичного порядку денного;
- зростання значення парламентської дипломатії, що має певною мірою неформальний характер, як інструменту артикуляції національних інтересів сучасної держави.

Будь-яка національна правова система, з огляду на державний суверенітет та верховенство національної конституції, в основу міжпарламентського співробітництва ставить основні конституційні принципи: засади конституційного ладу держави; принципи парламентаризму (виборність, гласність) та спеціальні принципи (легітимність, легальність, рівність сторін, координація; добровільність; ініціативність; невтручання у внутрішні справи держав; взаємне врахування інтересів сторін; колективне вільне обговорення і вирішення питань; плановість взаємодії; багатоманітності форм і методів співпраці).

Через відсутність усталеного терміна «міжпарламентське співробітництво» доволі часто його порівнюють і отождолюють із терміном «парламентська дипломатія». В. Камучева та Дж. Нулас, наприклад, трактують термін «парламентська дипломатія» як діяльність, що здійснюється парламентами у сфері міжнародних відносин, як у межах інституційної компетенції, так і як центральний фактор внутрішньополітичних подій. Варто зазначити, що сучасна еволюція міжпарламентських зв'язків характеризується зростанням ролі парламентської дипломатії. Донедавна міжпарламентське співробітництво не визнавалось інститутом дипломатичного і консульського права, так само як наявність у парламентарів дипломатичних паспортів не робить їх дипломатами. Тому міжпарламентське співробітництво здебільшого розглядалось через функціонування міжпарламентських організацій і парламентських асамблей міжнародних організацій.

Починаючи із 2014 р. в Україні увага до парламентської дипломатії актуалізувалась у зв'язку із необхідністю отримання належної зовнішньої підтримки в протидії військовій та інформаційній інтервенції російської федерації. Зокрема, парламентська дипломатія по-

чала розглядатися в контексті розвитку стратегічних комунікацій та публічної дипломатії, як одного із їх компонентів. А більшість політиків визначають парламентську дипломатію як потужну зброю на сторожі демократії та світового порядку й інструмент, що дає змогу встановлювати дружні відносини між парламентами різних держав.

Таким чином, варто звернутися до суті і змісту стратегічних комунікацій та визначитись із місцем у них парламентської дипломатії як складової публічної дипломатії. Варто зазначити, що стратегічні комунікації і публічна дипломатія у вітчизняний науковий дискурс вперше увійшли крізь призму національної безпеки у 2016 р. Так, у «Доктрині інформаційної безпеки України» стратегічні комунікації було подано як скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних і психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави.

Існує низка інших визначень стратегічних комунікацій, що дають змогу чіткіше зрозуміти їх суть, зокрема: як складову державно-управлінського процесу, зорієнтовану на встановлення довіри до держави й довготривалих взаємозв'язків із національною та закордонними аудиторіями з метою створення умов для реалізації публічної політики, а також як технологію публічного адміністрування, певну сукупність дій, що мають бути послідовно, належним чином із використанням конкретних засобів і прийомів реалізовані суб'єктом державного управління в інформаційному просторі для досягнення стратегічних цілей. Вартим уваги є визначення стратегічних комунікацій як індоктринації стратегічними архітекторами у свідомість національних і зарубіжних суб'єктів українських національних цінностей, стратегічних інтересів, стратегічних цілей на всіх рівнях стратегічного управління через цілеспрямовану, узгоджену синхронізацію діяльності всіх суб'єктів державного управління із відповідним системним супроводженням та реалізацією в рамках національної стратегії.

Варто зазначити, що публічна дипломатія існувала ще задовго до появи стратегічних комунікацій, і тривалий час вона вважалась різновидом комунікативно-інформаційної дії для забезпечення реагування на існуючі та / або нові проблеми в міжнародних відносинах, а також сприймалась як одного з допоміжних інструментів «м'якої сили».

Саме для впливу на свідомість зарубіжних суб'єктів (органів влади та громадян інших держав) застосовується публічна дипломатія. Адже вона спрямована на вплив на громадськість інших держав з метою пояснення, уточнення, роз'яснення поведінки та політики держави, що вживає заходів у рамках публічної дипломатії та фінансує окремі інформаційно-комунікаційні програми та кампанії. Також вона використовується і для опосередкованого впливу на органи влади (окремих політиків) інших держав через тиск з боку їх громадян. Тобто, впливаючи на погляди і переконання громадян іншої держави, здійснюється відповідний тиск на керівництво цієї держави для ухвалення відповідного рішення.

Протягом останнього десятиліття публічна дипломатія набула потужного розвитку не тільки в українській науці, а й світовій. Наприклад, німецькі дослідники В. Сесере та О. Віл зазначають, що у сучасному мережевому світі влада і вплив мають вимірюватися відповідно до ступеня зв'язку між ними. Саме тому публічна дипломатія стає все більш важливою для просування власних (зовнішньополітичних) цілей – м'яка сила, та покращення іміджу країни – національний брендинг. Н. Сноу зазначає, що публічна дипломатія – це процес та практики, з допомогою яких національні держави та інші міжнародні суб'єкти залучають глобальне суспільство для обслуговування своїх інтересів. Е. Севін та К. Айхан характеризують публічну дипломатію як процес комунікації, що змінює сприйняття та відносини, які приводять до поведінкових змін. Дж. Паммент публічну дипломатію відносить до зусиль міжнародного суб'єкта зрозуміти, інформувати та впливати на іноземну аудиторію з метою підтримки бажаних політичних цілей.

Загальну характеристику публічної дипломатії та усіх її різновидів можна деталізувати тим, що вона спрямована на:

- досягнення стратегічних ефектів та стратегічне маркування, що полягає у створенні нових смислів і символів;
- закріплення поведінкових патернів та цілеспрямоване здійснення управління поведінкою з метою підтримки постійної активності окремих груп (цільових іноземних аудиторій);
- реалізацію комунікаційної стратегії як частини стратегії розвитку держави;
- інтеграцію стейкхолдерів шляхом залучення заінтересованих сторін до досягнення стратегічних цілей держави;

– синергію і когерентність стейкхолдерів шляхом синхронізації наративів, дій і повідомлень усіх політичних акторів, у тому числі й іноземних. За таких умов усі компоненти стратегічних комунікацій створюють т.з. «концептуальну парасольку», що дає змогу суб'єктам в різних сферах діяльності демонструвати когерентні активності;

– інтегрування з діями, тобто передачу інформації не тільки повідомленнями, а й діями.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та поглиблення демократичних процесів сприяли розвитку публічної дипломатії та поширенню її в різноманітні сфери суспільного буття, що привело до появи значної кількості різновидів дипломатій у противагу офіційній (цифрова, твіпломатія, економічна, превентивна, іміджева, спортивна, громадська, освітня, військова, парламентська тощо).

Парламентську дипломатію доречно визначити як діяльність національного представницького органу влади у сфері зовнішньої політики, обмежену відповідними компетенціями і спрямовану на забезпечення політичної стабільності в державі.

Парламентська дипломатія на практиці може здійснюватися кількома способами: організація формальних і неформальних міжпарламентських зустрічей; налагодження політичних контактів із контрагентами в умовах погіршення чи відсутності дипломатичних відносин; організація контактів із міжнародними організаціями різноманітного профілю; моніторинг міжнародної ситуації і розробка на цій основі аналітичного звіту.

Схематично місце парламентської дипломатії як різновиду публічної дипломатії та компонента стратегічних комунікацій зображено на рис. 9.1.

Концептуалізація змісту парламентської дипломатії має містити такі елементи: визнання парламенту держави одним із чинних акторів дипломатичної діяльності; наявність закріплених зовнішньополітичних компетенцій за парламентом як за політичним інститутом; включення парламенту в політичні практики на різних рівнях дипломатії залежно від конкретних міжнародних ситуацій і обставин.

Парламентаризм як інструмент залучення до діалогу учасників з різними поглядами та інтересами є цінністю, що активно використовується різними технологіями вирішення конфліктів і криз на всіх рівнях політичної взаємодії, у тому числі і міжнародної. Однак участь парламентів у цій сфері відносин хоча і мало прецеденти,

однак здійснювалось здебільшого ad hoc, і систематизація можлива тільки останнім часом у рамках загальної інституціоналізації та технологізації парламентської дипломатії.



**Рис. 9.1.** Парламентська дипломатія у структурі стратегічних комунікацій

Отже, парламентська дипломатія є важливою перспективною та альтернативною формою дипломатії, що останнім часом розвивається у зв'язку зі зростанням ролі недержавних акторів та їх залученням до вирішення питань зовнішньої політики та міжнародних відносин. Парламенти поєднують у собі риси, притаманні офіційним дипломатичним каналам (легітимний статус) та публічній дипломатії (вираження суспільних настроїв та інтересів, а також експертних думок). Поєднання цих функцій має потужний ефект, заохочуючи активний обмін думками та колективне прийняття рішень на міжнародних майданчиках.

Парламентська дипломатія, також відома як парламентська або законодавча дипломатія, відіграє вирішальну роль у зміцненні міжнародного співробітництва, сприянні діалогу та впливі на зов-

нішньополітичні рішення. Вона являє собою особливу форму дипломатії, яка діє через парламентські канали, надаючи законодавцям платформу для участі в міжнародних справах поза межами традиційної дипломатії на рівні виконавчої влади. Парламентська дипломатія є життєво важливим інструментом для демократичних країн для взаємодії зі своїми партнерами з широкого спектру питань, включаючи політичні, економічні та культурні питання. Вона дає змогу парламентарям брати участь у формуванні зовнішньої політики, здійснювати нагляд і сприяти діалогу між державами. На відміну від традиційних дипломатичних процесів, парламентська дипломатія пропонує інклюзивний та прозорий підхід, залучаючи обраних представників, які підзвітні своїм виборцям.

Загалом, парламентська дипломатія спрямовується на:

- зміцнення двосторонніх та багатосторонніх зв'язків – забезпечує зміцнення відносин між країнами через міжпарламентський діалог, обміни та співпрацю, що сприяють розбудові довіри, взаєморозуміння між країнами;

- вирішення конфліктів та посередництво – парламентарі можуть виступати в ролі неупереджених посередників, сприяючи діалогу між конфліктуючими сторонами та працюючи над мирним вирішенням конфліктів;

- просування прав людини та демократичних цінностей – дає змогу законодавцям відстоювати права людини, демократичні принципи та верховенство права.

Парламентська дипломатія бере участь у формуванні зовнішньої політики в цілому через функціонування парламентських комітетів. Так, парламентські комітети у закордонних справах відіграють ключову роль у формуванні зовнішньої політики. Завдяки глибоким дослідженням, консультаціям та слуханням ці комітети надають цінну інформацію та рекомендації виконавчій владі, сприяючи формуванню добре поінформованого та збалансованого зовнішньополітичного підходу.

Парламентська дипломатія посилює парламентський контроль і підзвітність уряду за зовнішньополітичні рішення шляхом запитань до профільного міністра, розслідування та ретельного вивчення політичних рішень – це дає змогу законодавцям забезпечити відповідність зовнішньої політики національним інтересам та демократичним цінностям. А також парламентські делегації та обміни

сприяють зусиллям публічної дипломатії, зміцнюючи «м'яку силу» країни. Парламентарі, взаємодіючи з іноземними колегами, можуть формувати громадську думку, налагоджувати зв'язки та поширювати позитивний імідж своєї країни за кордоном.

Парламентська дипломатія є потужним інструментом участі країн у глобальних справах, формуванні зовнішньої політики та зміцненні мирних міжнародних відносин. Вона пропонує інклюзивний та прозорий підхід до дипломатії, що дає змогу обраним представникам брати участь у процесах прийняття рішень та відстоювати демократичні цінності. Оскільки світ стає все більш взаємопов'язаним, сила і мета парламентської дипломатії будуть продовжувати зростати, гарантуючи, що демократичні голоси відіграватимуть значущу роль у формуванні майбутнього міжнародних відносин.

Для забезпечення ефективності парламентської дипломатії діяльність парламентарів має базуватися на принципах, тобто основоположних засадах, ідеях та правилах, що становлять основу поведінки членів парламенту в інформаційних відносинах, діяльність яких регулюється національним законодавством та законодавством інших держав, де реалізуються міжпарламентські заходи, а також нормами міжнародного права. До найважливіших принципів діяльності народних депутатів України в рамках парламентської дипломатії варто віднести такі:

1. Єдність підходів у формуванні та реалізації заходів парламентської дипломатії та узгодження їх із національною стратегією та стратегією розвитку парламенту. Сутність цього принципу полягає в необхідності узгодження як окремих заходів парламентської дипломатії, так і із національною стратегією розвитку держави на довготривалу перспективу, яка має стати джерелом формування національних наративів, які мають транслюватися для представників іноземних парламентів та політиків у відповідності до пріоритетів у певний період розвитку, тобто реалізації самої стратегії розвитку.

2. Оперативне реагування на конкретні інформаційні запити іноземної аудиторії, можливі зовнішньополітичні виклики, загрози, а також протидія інформаційним інтервенціям та ворожим наративам. Сутність цього принципу полягає в організації діяльності суб'єкта парламентської дипломатії, тобто під час взаємодії безпосередньо з іноземними парламентарями доцільно забезпечити належний рівень отримання зворотного інформування та здійснення моніторингу їх

думки, поглядів та переконань з метою своєчасного виявлення проблемних точок і швидкого реагування на їх усунення. В основі цього принципу лежить можливість швидкого поширення контрнарративів для їх переконання.

3. Використання системного та проектного підходів формування і розвитку парламентської дипломатії та здійсненні окремих заходів і кампаній, а також забезпечення наукового супроводу в такій діяльності. Сутність цього принципу полягає в тому, що застосування проектного підходу в комунікаційну діяльність суб'єктів парламентської дипломатії дасть змогу комплексно та системно реалізувати не тільки окремі комунікаційні проекти, а й портфелі проектів публічної дипломатії, що складатимуться із комунікаційних стратегій та окремих заходів парламентської дипломатії.

4. Ефективне залучення недержавних суб'єктів публічної дипломатії до планування та реалізації заходів парламентської дипломатії. Зміст цього принципу полягає в тому, що більшість заходів публічної дипломатії приходиться саме на недержавних суб'єктів, що забезпечують необхідний рівень переконань на іноземні суспільства для впливу на їх органи влади та політиків. Також перевага залучення недержавних суб'єктів публічної дипломатії до активного здійснення окремих заходів у цій сфері полягає в тому, що взаємодія саме недержавних суб'єктів із своїми закордонними партнерами є менш формалізованою, ніж державних, що дає змогу використовувати різні способи інформування та впливу на громадян інших держав.

5. Повага до культурного розмаїття шляхом урахування культурних та ментальних особливостей громадян держави, де здійснюються заходи парламентської дипломатії. Зміст цього принципу полягає в тому, що під час здійснення заходів парламентської дипломатії на території інших держав, а також під час виготовлення відповідних інформаційних продуктів варто враховувати ментальні, культурні та традиційні особливості таких громадян, історичні етапи розвитку таких держав тощо. Такий підхід дасть змогу уникнути непорозуміння та мінімізує можливість виникнення конфліктів.

6. Скоординованість та синхронність планів, комунікаційних дій та наративів суб'єктів парламентської дипломатії, залучених до здійснення окремих заходів. Сутність цього принципу полягає в тому, що для забезпечення різнобічного інформування та уникнення



протириччя у сприйнятті мають бути узгоджені в просторі та часі всі заходи парламентської і публічної дипломатії в цілому.

7. Кваліфіковане централізоване управління заходами парламентської дипломатії з метою здійснення загального керівництва, використання єдиних підходів та узгодження наративів і ключових повідомлень. Цей принцип передбачає необхідність забезпечення єдиного, загального керівництва усіма заходами парламентської дипломатії та міжпарламентських заходів.

8. Узгодженість повідомлень і наративів із діями суб'єктів парламентської дипломатії. Має бути забезпечено зв'язок між наративними розповідями і діями як представників провладної фракції, так і опозиції як суб'єктів парламентської дипломатії. Всі заходи парламентської дипломатії мають бути підкріплені відповідними діями її суб'єктів, що посилюватиме вплив на закордонну цільову аудиторію та сприятиме досягненню відповідних зовнішньополітичних цілей держави.

Парламентську дипломатію здебільшого визначають як інструмент чи технологію здійснення взаємодії між парламентарями різних держав, а основне її завдання полягає у донесенні відповідної інформації, повідомлень та наративів, що характеризують її зміст. Отже, важливе місце у парламентській дипломатії має національний наратив – це послідовна, система макророзповідь про власну державу, її історію, мову, культуру, традиції, досягнення та перспективи розвитку, що має тісний зв'язок з ідеологією держави та є її інструментом у формуванні «картини світу» у свідомості іноземних громадян.

Посилення міжнародної діяльності Верховної Ради України, її міжпарламентської взаємодії потребує активного використання інструментів парламентської дипломатії, що забезпечує формальне та неформальне спілкування на міжнародному рівні та посилює присутність України на міжнародному рівні з метою представлення та захисту національних інтересів і досягнення стратегічних цілей розвитку держави.

## Висновки до розділу 9

Як висновок виділимо два основних підходи до розуміння міжнародного парламентаризму. З одного боку – це уявлення про парламенти зарубіжних країн зі специфікою їх функціонування відповідно до еволюції суспільства кожної окремої держави або регіо-

ну. Парламенти можуть відрізнятися за структурою, форматом діяльності, системою впливів і повноважень у системі політичної влади. Класифікація парламентів здійснюється з урахуванням моделі або форми правління; на підставі повноважень або компетенцій; з урахуванням організаційних засад тощо, утворюючи багатомірність про парламентаризм як систему правління і тенденції реалізації народного представництва сучасних суспільств.

Уявлення про міжнародний парламентаризм пов'язуються і з функціонуванням міжнародних парламентських інституцій як акторів міжнародних відносин, пов'язаних із представницькими або законодавчими функціями. Міжнародні парламентські інституції пройшли шлях еволюційного розвитку, посідаючи на сьогодні помітне місце в аспекті формування спільної платформи держав при розв'язанні глобальних проблем. Міжнародні парламентські інституції впливають на реалізацію як офіційної, так і публічної дипломатії, що зумовлюється розвитком системи стратегічних комунікацій як здобутку сучасного глобалізованого світу.

## Завдання для самоперевірки та контролю знань

1. Охарактеризуйте фактори, які сприяли зростанню ролі парламентів у суспільно-політичних процесах сучасних держав.
2. Визначте традиційні й інноваційні повноваження парламентів у демократичних суспільствах.
3. Окресліть специфіку парламентського права в системі конституційного права демократичних суспільств.
4. Визначте критеріальні підходи до класифікації сучасних парламентів.
5. Дайте визначення міжнародного парламентаризму.
6. Окресліть тенденції становлення і розвитку міжнародного парламентаризму на етапі XX – початку XXI ст.
7. Охарактеризуйте підходи західної теоретичної думки до ролі і значення міжнародних парламентських інституцій у системі міжнародних відносин.
8. Окресліть класифікаційні підходи, які характеризують міжнародні парламентські інституції.
9. Охарактеризуйте термін «парламентська дипломатія».

10. Обґрунтуйте поняття «міжпарламентське співробітництво».

11. Визначте відмінності між парламентською дипломатією і міжпарламентським співробітництвом.

12. Обґрунтуйте зв'язок парламентської і публічної дипломатії.

13. Дайте визначення терміна «стратегічні комунікації» в контексті здійснення міжнародної взаємодії.

14. Охарактеризуйте різновиди публічної дипломатії та визначте місце парламентської дипломатії.

15. Обґрунтуйте основні цілі парламентської дипломатії.

16. Охарактеризуйте основні принципи парламентської дипломатії.

17. Охарактеризуйте значення національного нарративу у парламентській дипломатії.

18. Назвіть основні міжнародні організації, де є постійні представники Верховної Ради України.

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

1. Парламент і парламентаризм: співвідношення і відмінність понять.

2. Бікамералізм як напрям сучасних наукових досліджень.

3. Міжнародний парламентаризм: історичні витоки, роль у системі сучасних міжнародних відносин.

4. Міжнародний парламентаризм у розробках представників західної політичної думки.

5. Наукові інтерпретації понять «парламентська дипломатія» та «стратегічні комунікації».

6. Технології парламентської дипломатії у забезпеченні міжпарламентського співробітництва.

7. Розвиток парламентської дипломатії: досвід держав-членів ЄС.

8. Парламентська дипломатія Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ.

### **Тематика круглих столів, дискусій**

1. Англосаксонська та континентальна моделі формування парламенту: схожість і відмінність традицій.

2. Традиційність та інноваційність повноважень парламентів сучасних суспільств.

3. Міжнародний парламентаризм як феномен міжнародних відносин ХХ – ХХІ ст.

4. Парламентська дипломатія як інструмент реалізації зовнішньополітичних цілей держави.

5. Парламентська дипломатія як феномен ХХІ ст.

6. Національний нарратив як основа парламентської дипломатії: технології удосконалення.

7. Розвиток парламентської дипломатії: досвід держав-членів ЄС.

8. Організаційно-функціональне забезпечення парламентської дипломатії у Верховній Раді України.

### **Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Азаренко Т. Парламентський бікамералізм та адміністративно-територіальна реформа. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 171–174.
2. Волошук О. Т., Качурінер В. Л., Колесник В. Ю. Конституційне право зарубіжних країн: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2021. 145 с.
3. Грін О. О. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. Ужгород: Вид-во ФОП Бреза А.Е., 2015. 183 с.
4. Декларація про державний суверенітет України 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
5. Дудко І. Д. Міжнародний парламентаризм в інтерпретаціях західної політичної думки. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2022. № 37. С. 172–177.
6. Дудко І. До питання про дипломатію і міжпарламентські зв'язки Верховної ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2022. Вип. 42. С. 212–219.

7. Дудко І. Класифікаційні ознаки міжнародних парламентських інституцій: до питання про теоретичні засади міжнародного парламентаризму. *Вісник ННІ ПУДС*. 2023. № 2(18). С. 38–42.
8. Європейська та євроатлантична інтеграція України: стан і перспективи реалізації (2014–2022 рр.): кол. моногр. / І. В. Артёмов, С. В. Віднянський та ін. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 284 с.
9. Камінська Н. В. Парламентська дипломатія та її значення в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 68–72.
10. Класифікація парламентів. URL: <https://studies.in.ua/dpzk-lekcija/3959-klasifikacya-parlamentv.html>
11. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков; за ред. В. М. Бесчастного. Київ: Знання, 2007. 467 с.
12. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Мостова Д. Ю. Різновиди публічної дипломатії в публічному управлінні. *Держава та регіони*. 2020. № 1 (69). С. 18–26.
14. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: Львів. держ. ун-т внутрішніх справ, 2018. 260 с.
15. Пацкан В. Міжпарламентське співробітництво Верховної Ради України та його роль у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2014. № 6. С. 144–151. URL: [http://www.ndiiv.org.ua/Files2/2014\\_6/18.pdf](http://www.ndiiv.org.ua/Files2/2014_6/18.pdf)
16. Положення про депутатські групи Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з іноземними державами: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29.02.2008 № 322. URL: [https://komzak.rada.gov.ua/news/grup\\_dru/polozhen\\_dgr/72588.html](https://komzak.rada.gov.ua/news/grup_dru/polozhen_dgr/72588.html)
17. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 03.10.2023).
18. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (дата звернення: 06.10.2023).
19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки Укра-

- їни»: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 21.08.2023).
20. Про статус народних депутатів України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
21. Серьогін В. О. Міжпарламентське співробітництво: поняття, ознаки, принципи. *Вісник Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВОВО»*. 2017. Вип. 23. С. 46–50.
22. Сивак Т. В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 338 с.
23. Француз-Яковець Т. А. Межі впливу верхніх палат парламентів на законодавчий процес. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 65–70.
24. Чалих С. Вектори діяльності апарату Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 2 (41) С. 129–135. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019\\_02\(41\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/18.pdf)
25. Barnett M., Finnemore M. Rules for the World: International Organizations in Global Politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004. 240 p.
26. Cecere V., Will O. Ch. Public Diplomacy. *Handbuch Politikberatung*. 2019. P. 535-548.
27. Coate R. A., Griffin J. A., Elliott-Gower St. Interdependence in International Organization and Global Governance. *Published online: 20 November 2017*. URL: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-110>
28. Cofelice A. Ideas, beliefs and norms: what role for International Parliamentary institutions? *Centro Studi sul Federalismo*. 2019. URL: [https://www.csfederalismo.it/images/Research\\_paper/CSF-RP\\_Cofelice\\_IPIs\\_Dec.2019.pdf](https://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-RP_Cofelice_IPIs_Dec.2019.pdf)
29. Cofelice A. International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda. *United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies. Working papers*. 2012. N 3. URL: <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2012-3.pdf>
30. Cofelice A. Past, Present and Future of International Parliamentary Institutions. *The Federalist Debate*. 2016. N 23(9). P. 17–20. URL:

- file:///C:/Users/admin/Downloads/Comments\_Past\_Present\_and\_Future\_of\_International\_.pdf
31. Cutler R. M. International Parliamentary Institutions as Organizations. URL: [http://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/JIOS2013-special-issue\\_Cutler .pdf](http://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/JIOS2013-special-issue_Cutler.pdf)
  32. Dwivedi S. S. International organizations and global governance. *International Journal of Social Science and Interdisciplinary Research*. 2012. Vol.1. Is. 12. P. 188–196. URL: <http://www.indianresearchjournals.com/pdf/IJSSIR/2012/December/18.pdf>
  33. Hurd I. Constructivism. *The Oxford Handbook of International Relations* / Ed by Reus-Smit Ch., Snidal D. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 298–316.
  34. Keck M. E., Sikkink K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 240 p.
  35. Kissing C. *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*. Berlin: Committee for a Democratic U.N., 2011. 92 p. URL: [https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis\\_en.pdf](https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis_en.pdf)
  36. Krasner St. D. Global communications and national power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics*. 1991. N 43. P. 336–366 URL: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Krasner%201991.pdf>
  37. Mammadova N. *American Public Diplomacy: Characteristics and Model For Public Diplomacy Strategyin Middle East*. 2020. URL: [https://www.researchgate.net/publication/346680189\\_American\\_Public\\_Diplomacy\\_Characteristics\\_and\\_Model\\_For\\_Public\\_Diplomacy\\_Strategyin\\_Middle\\_East](https://www.researchgate.net/publication/346680189_American_Public_Diplomacy_Characteristics_and_Model_For_Public_Diplomacy_Strategyin_Middle_East)
  38. Pamment J. *Public Diplomacy*. *The International Encyclopedia of Strategic Communication*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1002/9781119010722.iesc0138>
  39. Rocabert J. The Rise of International Parliamentary Institutions: Purpose and Legitimation. *The Review of International Organizations*. 2019. N 14(4). P. 21–24. URL: <http://repository.essex.ac.uk/23860/1/Rocabert%20et%20al%202018%20RIO%20final.pdf>
  40. Sabic Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs*. 2008. 61 (2). P. 255–271. URL: [https://www.researchgate.net/publication/249293728\\_Building\\_Democratic\\_and\\_Responsible\\_](https://www.researchgate.net/publication/249293728_Building_Democratic_and_Responsible_)

Global\_Governance\_The\_Role\_of\_International\_Parliamentary\_Institutions

41. Sevin E., Ayhan K. J. Evaluation in Public Diplomacy. *Communicating with Purpose and Value*. Asia-Europe Foundation. 2021. P. 60–69
42. Sevin E., Ayhan K. J. Evaluation in Public Diplomacy. *Communicating with Purpose and Value*. Asia-Europe Foundation. 2021. P. 60–69.
43. Snow N. *Public Diplomacy*. *International Studies*. July 2020. URL: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.518>



Навчальне видання

*В. А. Гошовська*  
**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**  
*ПІДРУЧНИК*

*Авторський колектив:*

**ГОШОВСЬКА** Валентина Андріївна,  
**ДАНИЛЕНКО** Лідія Іванівна,  
**ДУДКО** Ірина Дмитрівна,  
**МАКСІМЕНЦЕВА** Надія Олександрівна,  
**СИВАК** Тетяна Володимирівна,  
**ГОШОВСЬКИЙ** Володимир Сергійович,  
**РЕЙТЕРОВИЧ** Ігор Вячеславович,  
**ГРИГОРОВИЧ** Лілія Степанівна,  
**ДЗЕГА** Володимир Дмитрович

Видається за підтримки

**Юрія ГОЛИКА**

E d u c a t i o n a l   e d i t i o n

*V. A. Goshovska*  
**PARLIAMENTARISM**

*T E X T B O O K*

**GOSHOVSKA** Valentina Andriivna,  
**DANYLENKO** Lydiia Ivanivna,  
**DUDKO** Iryna Dmitrivna,  
**MAKSIMENTSEVA** Nadiya Oleksandrivna,  
**SIVAK** Tetyana Volodymyrivna,  
**GOSHOVSKYI** Volodymyr Serhiyovych,  
**REITEROVYCH** Ihor Vyacheslavovich,  
**HRUGOROVYCH** Liliia Stepanivna,  
**DZEGA** Volodymyr Dmytrovych

Підп. до друку 29.04.2024.

Формат 60x84/16. Обл.-вид. арк. 31,48. Ум.-друк. арк. 34,41

Тираж 100 пр.

Видавець

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка