

**ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ**

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Монографія

*За загальною редакцією
Валентини Гошовської*

Дискурсус
Івано-Франківськ – 2026

Рекомендовано Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби (протокол № 6 від 6 грудня 2025 року).

Авторський колектив: В. А. Гошовська (вступ, ч1.р1; ч2.р1; ч3.р5; висновки); Л. І. Даниленко (ч3.р2); І. Д. Дудко (ч1.р3); Н. О. Максименцева (ч2.р2); С. В. Онищук (ч2.р3); І. В. Рейтерович (ч1.р2); Т. В. Сивак (ч3.р3); Ю. Ю. Голик (ч3.р4); В. Д. Дзєга (ч2.р4); Ю. В. Шестакова (ч3.р1).

Рецензенти:

А. Семенченко, доктор наук з державного управління, професор, член Національної комісії з питань державного управління у сферах електронних комунікацій радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку;

М. Орлів, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри євроінтеграційної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Т. Ніколаєва, кандидат історичних наук, доцент, професор кафедри політичних технологій Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Представницька влада в системі публічного управління: монографія / В.А.Гошовська, Л.І.Даниленко, І.Д.Дудко [та ін.]; за заг. ред. Валентини Гошовської. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2-е вид., доп. й розшир. – Івано-Франківськ: вид-во Дискурсус, 2026. – 350 с. – Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата».

ISBN 978-617-8561-12-3

© В.А. Гошовська, Л.І. Даниленко,
І.Д. Дудко, Н.О. Максименцева,
С.В. Онищук, І.В. Рейтерович,
Т.В. Сивак, Ю.Ю. Голик, В.Д. Дзєга,
Ю.В. Шестакова
© Дискурсус, видання, 2026

У монографії здійснено теоретико-методологічне обґрунтування сутності представницької влади, її ролі в системі публічного управління; розглянуто тенденції розвитку представницької влади в сучасному глобалізованому світі та її міжнародний формат; охарактеризовано ціннісний вимір реалізації представницької влади, особливості її реалізації в Україні з урахуванням специфіки функціонування Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування; розглянуто механізми реалізації представницької влади в публічному управлінні на сучасному етапі.

Монографія адресована науковим і науково-педагогічним працівникам; здобувачам освітніх та освітньо-наукових програм підготовки магістрів і докторів філософії в галузі публічного управління та адміністрування, політології; народним депутатам України та депутатам місцевих рад; іншим зацікавленим особам у розвитку представницької влади в Україні.

ЗМІСТ

ВСТУП	8
Частина I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ	
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ	11
Розділ 1. Науково-теоретичне обґрунтування сутнісних вимірів представницької влади	12
Розділ 2. Глобалізаційні тенденції розвитку представницької влади	30
Розділ 3. Міжнародний парламентаризм у форматі сучасного представництва	59
Частина II. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА У СУЧАСНИХ	
ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ	85
Розділ 1. Витоки народовладдя та представницької влади в Україні	86
Розділ 2. Організаційно-правове забезпечення представницької влади	132
Розділ 3. Особливості представницької влади на регіональному рівні: соціальний аспект (на прикладі Івано-Франківської області)	160
Розділ 4. Трансформація місцевого самоврядування в Україні в умовах сучасних викликів	205
Частина III. СУТНІСНІ СКЛАДОВІ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ	
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	233
Розділ 1. Морально-етичні засади представницької влади ..	234
Розділ 2. Стандартизація діяльності представницьких органів влади	263
Розділ 3. Стратегічні комунікації в органах представницької влади	281
Розділ 4. Розвиток публічного адміністрування у сфері парламентаризму	311
Розділ 5. Наукова школа вітчизняного парламентаризму в системі публічного управління	341
ВИСНОВКИ	355

ВСТУП

Дискусії щодо природи та ефективності представницької демократії, представницького правління та представницької влади тривають щонайменше впродовж останніх трьох століть. Прихильники представницького правління наголошують на тому, що, попри наявність певних структурних і функціональних недоліків, сьогодні не запропоновано більш досконалої форми політичного представництва. Натомість критики представницької влади звертають увагу на те, що сучасні демократичні інститути сформувалися в межах політичної системи, яку її ідейні засновники розглядали як альтернативну, а подекуди й протилежну класичному розумінню демократії. У зв'язку з цим вони зазначають, що сучасне представницьке правління або фактично вичерпало власний потенціал розвитку, або ж поставило під сумнів сам принцип рівного політичного представництва.

У межах представленого дослідження здійснено аналіз ключових аргументів як прихильників, так і опонентів представницької влади зокрема та представницького правління загалом. Водночас слід зауважити, що навіть найбільш послідовні критики визнають відсутність на сучасному етапі розвитку людства адекватної альтернативи представницькій демократії, оскільки тоталітарні та авторитарні політичні режими не можуть розглядатися як форми демократії чи механізми політичного представництва.

Умовна «безальтернативність» представницької демократії, яка проявляється насамперед у функціонуванні представницької влади, не означає ігнорування її внутрішніх суперечностей, структурних недоліків та численних функціональних проблем. Навпаки, удосконалення принципів і механізмів представницького правління з урахуванням трендів, що формуються в межах сучасних глобалізаційних процесів, є надзвичайно актуальним науково-теоретичним та прикладним завданням сучасної державно-управлінської науки. Це зумовлено тим, що ефективність

демократичних режимів безпосередньо визначається їхньою здатністю своєчасно та ефективно реагувати на комплекс внутрішніх і зовнішніх викликів. Така реакція суттєво ускладнена без належного науково-методологічного обґрунтування, особливо для так званих «молодих демократій», до яких, безумовно, належить і Україна.

З огляду на це метою дослідження є визначення та аналіз ключових особливостей, проблем і перспектив розвитку представницької влади в системі публічного управління, а також окреслення основних напрямів її вдосконалення.

Методологія дослідження базується на комплексі загальнонаукових (аналіз і синтез, індукція та дедукція) і спеціальних методів. Так, метод структурно-функціонального аналізу застосовано для визначення понятійно-термінологічного апарату дослідження; методи узагальнення і систематизації, а також метод компаративного аналізу використано для вивчення досвіду функціонування представницької влади в контексті глобалізаційних процесів; методи спостереження та інституційного аналізу задіяно під час проведення системного спостереження за діяльністю сучасних органів представницької влади та визначення комплексу проблем інституціонального характеру, що супроводжують цю діяльність; нарешті, методи системного підходу та моделювання залучено для розробки практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення представницького правління на сучасному етапі глобалізації.

Логіка подання матеріалу передбачає науково-теоретичне обґрунтування сутнісних вимірів представницької влади, ґрунтовний аналіз ключових проблем та перспектив представницького правління, властивих як «старим», так і «новим» демократіям (передусім Україні), у контексті сучасних глобалізаційних викликів, визначення місця та ролі міжнародного парламентаризму у форматі сучасного представництва, дослідження представницької влади в сучасних державотворчих процесах України, дослідження сутнісних складових представницької влади в Україні, а також механізмів її реалізації.

Частина I.

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ**

Розділ 1.

Науково-теоретичне обґрунтування сутнісних вимірів представницької влади

Сутність поняття «представницька влада» у вітчизняному науковому просторі, попри широке його використання, практично не отримало наукової верифікації. Це призвело до того, що політична наука пропонує декілька взаємовиключних підходів до визначення сутності представницької влади, за якими «представницька влада» трактується як: 1) нерозривно пов'язана та конгруентна із законодавчою (на підставі обґрунтування принципу розподілу влади, за яким парламенту відведена особлива роль); 2) нетотожна законодавчій владі, оскільки розглядається як сума сукупності повноважень (які делеговані народом (або його частиною) своїм обраним представникам, що об'єднані в спеціальні колегіальні установи (парламент, муніципальна рада) на визначений термін) і сукупності самих органів влади.

Водночас політична наука пострадянського простору практично не використовує тривалу практику, що склалася в західних політичних школах, розглядати представницьку владу як окремий тип влади, що не збігається з усталеним уявленням про розподіл влади – необхідну умову існування демократії.

Показово, що перші спроби надати визначення поняттю «представницька влада» належить добі Просвітництва. Наприклад, Ш. Монтеск'є вважав, що основою демократичного правління є представницька влада, де «участь народу в правлінні повинна бути обмеженою обранням представників» [20]. Відтак представницькі збори не повинні ухвалювати рішення з конкретних питань, а тільки створювати закони й спостерігати за їхнім належним виконанням. Причому особливе місце в цих зборах необ-

хідно надати людям, «які відзначалися перевагами народження та багатства» [20]. Отже, представницька влада – це система залучення громадян до захисту власних інтересів на базі ідеї владної рівнозначності, що ґрунтується на балансуванні стримувань і противаг. На більш загальному рівні це федеральна структура з розподілом сил, що допускає підміну інтересів народу під виглядом виконання суспільних обов'язків та їх узаконення.

Д. Локк у праці «Два трактати про правління» визначає представницьку владу через громадянське суспільство [3, с. 311]. На його думку, громадянське суспільство відрізняється від природного стану тим, що люди об'єднані в одне ціле, де закон урегулює всі питання між ними. Повноцінний і справедливий захист у такому суспільстві забезпечує лише власність. Держава та громадянське суспільство як окремі надприродні утворення засновуються на власності. Тому, якщо громадянами вважають лише тих, хто має власність, суспільний договір повинен ґрунтуватися на недоторканності власності. З іншого боку, щоб власність не залежала тільки від влади, люди створюють систему законів, у якій принцип законності передбачає те, що жодна людина, яка живе в суспільстві, не може бути винятком і не підкорюватися законам цього суспільства.

Дж. Медісон розглядав представницьку владу як засіб захисту свободи [27]. Умовою цього є формування легітимної держави з розподілом повноважень і дотриманням принципу конституціоналізму як гарантії свободи та рівності перед законом у формі політичних і громадянських прав та вольностей (свобода мови, асоціацій, голосування та віри). На його думку, представництво – це широке політичне втілення спільних інтересів системою стримувань і противаг. Умовою ефективного функціонування представницької влади Дж. Медісон вважав наявність фракції, якою він називав об'єднання громадян на засадах загальних почуттів, імпульсів та інтересів, що не суперечать правам різних верств суспільства. Сила фракції полягає в тому, що вона уособлює ідентичні прагнення громадян і в той же час є гарантією проти тиранії та засобом контролю. Зрозуміло, що чим більше в суспільстві різноманітних груп, тим менша загроза переваги однієї. Але фракція є і показником недосяжності демократії як ідеалу, бо цілковита рівність як ідеал є абсурдом, оскільки не може бути рівності майна, думки та позиції.

Дж. Ст. Мілль у творі «Про свободу: Есе» сенс представницької влади визначив у тому, що «увесь народ або якась численна його частина через своїх депутатів, яких цей народ періодично обирає, здійснює верховну владу, що контролює суспільні процеси» [4, с. 190]. Представницька влада має належати народним депутатам, які повинні контролювати всі дії уряду та здійснювати цей контроль тоді, коли завгодно. Як визнавав Дж. Ст. Мілль, для представницької влади «є відкритим питання, які реальні функції має безпосередньо виконувати представницький орган та яку конкретно роль він має відігравати в політичному механізмі. У цьому аспекті можливі різноманітні варіації, і єдина умова полягає лише в тому, що функції представницького органу мають гарантувати йому принаймні контроль усіх сфер суспільного життя» [4, с. 190].

Іншими словами, Дж. Ст. Мілль визначив сутністю представницької влади здійснення адміністративних функцій на підставі законів, створених нечисленним політичним органом, «склад якого не перевищує кількості членів кабінету; цей орган був би своєюрідною комісією у справах законодавства, функції якої полягали б у створенні законів» [4, с. 198]. Функціонально представницька влада має здійснювати нагляд за функціонуванням законів, нагляд за їхнім постійним оновленням і творенням правок.

Щодо ролі парламенту, то Дж. Ст. Мілль наголошував на тому, що представницькі збори мають бути площею артикуляції різних точок зору для різноманітних верств населення, що надає можливість «керуватися у своїх діях не тільки теперішніми потребами, а й наявними тенденціями» [4, с. 201]. Для цього запропоновано баланс повноважень і взаємоконтролю. У разі, коли члени уряду зловживатимуть довір'ям народних представників або вдаватимуться до заходів, що суперечать прагненням нації, парламент має усунути їх із посад і призначити наступників.

На думку Дж. Ст. Мілля, представницька влада більш загальна, ніж законодавча, оскільки вона репрезентує: 1) виокремлення суспільних проблем; 2) публічне обговорення шляхів подолання цих проблем; 3) критику можновладців. Це насамперед народний контроль, який поєднується «з кваліфікованим урядуванням та законотворенням».

За Дж. Ст. Міллем, найголовнішими проблемами реалізації представницької влади є ілюзія того, що, по-перше, врядування

(над усім народом) здійснює весь народ завдяки рівному представництву всіх верств і класів, які входять до його складу; по-друге, представницька демократія сприймається як урядування більшості (переважно тільки її представлено в парламенті) над усім народом. Таке різноманіття уявлень про представницьку владу містить у собі потенційно руйнівні тенденції: підстави для обмеження цих свобод і встановлення «тиранії більшості»; деспотизм держави, що проявляється в надмірному контролі над громадянами; «усталення раба у його нездатності» та байдужість народу. Засобами подолання вказаних недоліків повинні стати: середній клас, що є гарантом стабільності суспільства і має бути далеким від багатства та від «нужди»; бюрократія у вигляді професійної комісії експертів [4, с. 168].

А. де Токвіль у праці «Про демократію в Америці» дає таке визначення представницької влади: суспільство є самостійним суб'єктом, що керує собою як об'єктом; джерело влади перебуває винятково в соціумі; народ бере участь у творенні законів, обираючи законодавців, втілюючи в життя ці закони шляхом обрання представників виконавчої влади. Відтак «народ сам керує країною, бо права, надані урядові, вельми незначні й обмежені; уряд постійно відчуває свій первісний зв'язок із народом і кориться тій силі, яка створила його» [10, с. 62]. Тобто сутність представницької влади, за А. де Токвілем, зосереджена в громаді [10, с. 65]. Особливістю є те, що в громадах законодавча й виконавча гілки влади максимально наближені до населення, оскільки представництво втілюється в безлічі «найрізноманітніших посад, характерною особливістю яких є вузька спеціалізація, подрібнення функцій». Відтак громадам притаманна відсутність централізації та ієрархії.

Представницька влада репрезентується так: закони штату покладають на виборних осіб певне коло обов'язків, для виконання яких не потрібно запитувати дозволу у своїх виборців, але ухилення від виконання обов'язків тягне за собою особисту відповідальність цих осіб. Для внесення змін виборні особи повинні звернутися за дозволом до народу – джерела своєї влади. З цією метою організують збори, на яких повідомляють про проблему, ухвалюють рішення та доручають виконання своєї волі членам міського правління.

Не менш важливою для реалізації принципу народовладдя є відсутність адміністративної ієрархії та те, що посадові особи

є виборними й незмінними до закінчення терміну дії їхніх повноважень, оскільки виникає потреба залучати судову владу до сфери управління [4, с. 68]. Тому однією з підстав ефективності представницької влади є *інститут мирових суддів*, які перебувають «посередині між світською людиною та урядовцем, між адміністративною посадовою особою та суддею» [4, с. 75].

Визначальним для здійснення представницької влади є вміння організовувати спілки та асоціації, тобто політичні об'єднання, що здатні покласти край деспотизму партій або сваволі володаря. Політичні асоціації для того, щоб стати засобом політичного впливу, повинні пройти у своєму розвитку декілька етапів: об'єднання на основі спільних поглядів, світогляду; утворення невеликих об'єднань (партійних фракцій); формування місцевого правління всередині державного.

Усе це повинно врівноважувати загальне виборче право як механізм відбору. Більше того, потрібно враховувати, що вибори є своєрідним освітнім процесом і засобом досягнення балансу між професіоналізмом бюрократії та ефективним контролем. З такого погляду умовами ефективності представницького правління є покірність, що ґрунтується на згоді прийняти цей тип правління, і бажання та здатність виконувати зобов'язання й обов'язки.

У межах радикальної моделі представницької влади, запропонованої Ж. Ж. Руссо, на базі розподілу законодавчої та виконавчої влади представницька влада визначалася як пріоритетність думок громадян у процесі прийняття закону, однастайності суспільних бажань, потреб, інтересів, де голосування – акт, що гарантує волю більшості, а інститут громадянства залежить від власності.

До умов ефективності представницької влади Ж. Ж. Руссо відносив: малі, доіндустріальні суспільства, де громадяни знали одні одних і могли збиратися в одному місці, щоб вирішувати всі питання управління; соціальний поділ за статтю (свободу чоловічого населення для політичної діяльності за рахунок ведення домашнього господарства жінками); рівний доступ до свобод (громадяни політично й економічно рівні в тому розумінні, що ніхто не може бути господарем іншої людини) та однакову залежність від процесу колективного розвитку, тобто «превелику рівність» у суспільному й майновому становищі, без чого не могла б надовго зберегтися рівність у правах та володінні владою.

На цих підставах Ж. Ж. Руссо розрізняв «народ у сутності», що є носієм політичного розуму, і «народ у явищі», що виступає головним охоронцем політичних забобонів – як «сліпа юрба, що часто не знає, чого вона хоче» [9]. Сутність представницької влади визначалася через реалізацію волі більшості панівною меншістю, наявністю суспільної ієрархії, де панівні групи виконують свої функції «від імені народу» та під його контролем, а механізм виборів забезпечує народу можливість впливати на персональний склад урядових установ. Це пояснює, чому, на відміну від моделі прямого народовладдя, введено фігуру «законодавця» – «вождя», «наставника» та «вихователя» народу.

У ліберальній теорії розуміння представницької влади виходить із центральної тези про співучасть усіх дійових осіб політичного простору: з одного боку, рішення приймають обрані, з іншого – повноваження для представників передані виборцями (народом). Так, М. Вебер наголошував на важливості ролі бюрократії в ефективності здійснення представницької влади [1]. Головна фігура в цій концепції – *харизматичний лідер*, обраний прямим голосуванням народу, перед яким він і несе відповідальність. Ступінь легітимності харизматичного лідера визначається масштабами його успіхів. Вплив має у політичному просторі обмежується лише участю в обранні харизматичного лідера. Посередником між державою та народом виступає бюрократія, що є технічним виконавцем волі народу. Контроль за діяльністю бюрократії народ передає харизматичному лідерові. Таким чином, основне значення плебісциту зводилося до того, що внаслідок прямої участі всього народу в голосуванні створювався харизматичний авторитет, який надалі втілював контроль над бюрократією.

Дж. Шумпетер визначав представницьку владу як «інституційний засіб для прийняття політичних рішень, у якому індивіди отримують владу ухвалювати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців» [26, с. 85]. Сутність представницької влади полягає в тому, що вона є продуктом капіталістичного процесу, де загальна воля не формується, а виробляється [26, с. 27]. Оскільки представницька влада є системою інституційних дій, за якої індивіди отримують повноваження через конкурентну боротьбу за голоси народу, головною умовою життєздатності демократії є існування сильних партій, що діють у громадянському

суспільстві. Але саме демократичні механізми здійснення влади, зокрема вибори, є методом маніпулювання думкою народу. Демократія як технологія наближення до ідеального суспільного устрою використовує «психологічний і технічний бік партійного управління та партійного рекламування, лозунги й маршеві мелодії не є просто аксесуарами. Вони – сутність політики» [26, с. 283].

Відтак представницька влада виступає своерідною підміною демократії, оскільки народ не керує безпосередньо, а віддає свої голоси певному кандидатові, обираючи проміжний інститут, який так само формує національний виконавчий орган або уряд. У результаті маси відчужуються від політики через свою некомпетентність. За народом залишаються лише дві функції – обрання політичного лідера та його зміщення.

Дж. Шумпетер виокремлює чотири умови, необхідні для ефективного функціонування представницької влади: 1) існування груп достатньої кваліфікації, членів яких можна обрати на ключові посади; 2) політичні органи повинні ухвалювати рішення, які народ може добре зрозуміти й щодо яких здатен висловити своє ставлення (що є запорукою легітимності та стабільності режиму); 3) добре організована та підготовлена бюрократія з почуттям відповідальності, яка повинна рекрутуватися із середніх прошарків; 4) демократичний самоконтроль, за якого демократичне обмеження сприяє усвідомленню того, що може принести користь суспільству, а що – ні.

Отже, подолання недоліків представницької влади перебуває в площині необхідності зробити законною нормою боротьбу між елітарними угрупованнями, що суперечать одні одним; це дає масам можливість вибору між декількома альтернативними програмами і визначає те, що доля демократії залежить від інтересів буржуазії, оскільки «займатися демократичним самообмеженням значно легше класу, інтереси якого найпростіше задовольнити через надання його самому собі, ніж класам, що намагаються існувати за рахунок держави» [26, с. 291–297]. Таке уявлення про представницьку владу окреслило проблему її захисту від народу, який є ірраціональним і схильним до маніпуляцій (у цьому разі найкращим захистом є надання професійним політикам права ухвалення політичних рішень), та від еліти – через механізми контролю й підзвітності.

Можна помітити, що відбувається зміна політичних ролей через те, що індивід виборює владу, народ голосує, індивід і народ змінюються місцями, і, як результат, виникає проблема лідера. Отже, політичний процес індивідуалізується, а еволюція індивідуальної конкуренції зумовлює формування консолідованих груп у вигляді політичних партій і соціальних угруповань.

Дж. Сарторі виокремлював представницьку владу через критерії, що дозволяють визначити меншість, яка її контролює [23]. Перший критерій – альтиметричний – ґрунтувався на припущенні, що група, яка контролює владу, стає такою через розташовування за вертикальним розрізом суспільства. Згідно з альтиметричним критерієм будь-яке суспільство є стратархією, яка може бути або сконцентрована в одній вершині, або розподілена між різними вершинами. Другий критерій враховував те, що владою могла володіти й людина, яка на це заслуговує – (критерій заслуги).

Це все дозволило Дж. Сарторі визначити різні види рівності. Так, рівність можливості (або рівність у горизонтальному вимірі) не обов'язково має ціннісну якість, на відміну від рівності, що вирішальним чином впливає на вертикальні процеси й технологію демократії, і є «рівністю на підставі достоїностей» [23].

Для ефективного функціонування представницької влади необхідне дотримання певних правил і процедурних норм, а також повага до громадянських прав, що потребують демократичної зрілості. Вимоги до неї можуть бути виконані лише в умовах високостабільної, інституціоналізованої демократії, у якій «більшість представників усіх класів налаштовані на підкорення правилам демократичної гри», що означає згоду з основами свого суспільного устрою. Ці вимоги включають регулярні вільні вибори за загальним виборчим правом і таємним голосуванням, а також можливість заміни осіб, які займають відповідальні посади.

Таке замкнене коло взаємозалежної підзвітності втілюється в покроковому дотриманні контролю обраних офіційних осіб за рішеннями уряду; у запобіганні будь-якому поневоленню під час періодичних виборів офіційних осіб; у праві всіх дорослих обирати офіційних осіб; у вільному доступі до обрання на ці посади; у праві громадян висловлювати власну думку; у праві отримувати інформацію з альтернативних джерел; у праві громадян створювати відносно незалежні асоціації й організації, зокрема політичні партії та угруповання за інтересами.

З цього погляду функціональність представницької влади забезпечується дотриманням правил, за якими: група, яка отримала перемогу, не стане використовувати тимчасову перевагу й усувати тих, хто програв, від посад і блокувати їхній вплив; переможені будуть поважати право переможців ухвалювати обов'язкові рішення; громадяни підпорядковуються рішенням, що виробляються в процесі конкуренції, якщо результат відповідає їхній колективній волі, яку вони періодично висловлюють на відкритих і чесних виборах.

Не можна оминати наукові розвідки, у яких серед необхідних для представницької влади умов називають діяльність різноманітних груп, які мають власні інтереси й виступають посередниками між індивідами та державою [19]. Остання виконує переважно функції арбітра, покликаного через систему стримувань і противаг зберігати рівновагу груп-суперників шляхом забезпечення їм рівного доступу до ухвалення рішень і вироблення політики.

Зазвичай до умов ефективної представницької влади відносять великі партії та чинне громадянське суспільство, у якому партії займають посередницьке місце між громадянами та державою, а порядок виборів і зміни органів керування розглядають як ефективний механізм для усунення від влади. Так, А. Ліпхарт ототожнював представницьку владу з електоральною системою, у якій важливим чинником ефективності є підтримка партій, порядок виборів і зміни органів управління через механізм для відсторонення від влади обраної особи [18].

Так, зауважують, що «центральними суб'єктами в системі представницької влади є політичні партії, тобто обрані представники, які мають мандат на здійснення політики та контроль за діяльністю уряду» [16]. Відтак функціями політичних партій, що діють у парламенті, є здійснення представництва електоральних очікувань, по-перше, виборців, а по-друге, публічної влади на основі власної політичної позиції та під час дискусій. Іншими словами, партія є елементом державного механізму, а вже потім представником виборців.

Партії в таких системах звичайно виступають як неоднорідні коаліції, і багато виборців часто просто обирають «менше зло». Більше того, оскільки опозиція, як правило, обіцяє змінити проведений політичний курс, обраних можна покарати за

непопулярну політику. Партія всередині правлячої коаліції, що отримала більшу кількість голосів, може виявитися вилученою зі складу нового кабінету, сформованого після виборів. Невеликі опортуністичні чи створені зі спеціальною метою партії можуть підтримувати баланс влади й у такий спосіб визначати форму та політичний курс.

Отже, у зазначених межах представницька влада – це послідовне, поетапне втілення таких кроків: закріплення народного представництва в конституції; уповноваження народом (як носія суверенітету) парламенту здійснювати від його імені законодавчу владу; обрання до парламенту народних представників – депутатів, senatorів та ін.; усвідомлення того, що член парламенту є представником усього народу, а не лише тих, хто його обрав, і тому не залежить від виборців та не може бути ними відкликаний [22, с. 58].

Розглядаючи еволюцію уявлень про сутність представницької влади, не можемо оминати факту поширення моделей участі як результату революції комунікації [21]. Так, з одного боку, фіксується зміна ролі партії у зв'язку із зростанням ваги індивідуалістських позицій. З іншого – збільшується кількість локальних ініціатив і референдумів, на яких люди, а не чиновники більшістю голосів вирішують, що їм робити. З цього погляду трансформація представницької влади найвиразніше виявляється саме у феномені ініціативи. Це пов'язано з тим, що громадяни, на відміну від посадовців, ставлять ризиковані запитання і не бояться за популярність [21]. Усе це формує особливу впливовість горизонтальних зв'язків у політичній системі.

Ф. Гаек розглядав представницьку владу як умову захисту свободи, у межах якої ринок є визначальним відносно держави, індивід є автономним і суверенним, він – законодавець для самого себе [2]. Представницька влада ґрунтується на фундаментальному праві бути вільним, де єдиним обмеженням виступає невтручання у справи інших. Головна мета боротьби за свободу – це рівність усіх перед законом, що сприяє утвердженню свободи, не руйнуючи її. Таке поширення принципу рівності на норми моралі й соціальної поведінки і є духом демократії. З іншого боку, потрібно враховувати тезу про те, що «капіталізм є необхідною, але недостатньою умовою демократії» [12]. За П. Бергером, капіталізм і демократія вдало співіснують тоді, коли капіталізм урів-

новажується суспільними інститутами, які дозволяють поєднати індивідуальну автономію та суспільну солідарність.

А. Окун звертає увагу на подвійні норми представницької демократії, що випливають із гарантування рівності перед законом і рівних політичних прав, де визначальною тенденцією є витіснення цих принципів поза сферу панування ринку [6]. Так, з одного боку, ринок зазіхає практично на кожне право, надаючи широкі можливості впливати на політику через гроші. З іншого – така нерівність у матеріальному стані врівноважується організованістю інтересів груп. Але сам факт «наступу» грошей на права зумовлює суспільні деформації, що породжують цинізм, радикалізм і соціальну апатію. На думку А. Окун, умовою ефективності представницької влади є ринкова економіка як інструмент захисту політичних прав від порушення їх державою. Так, приватне володіння обмежує сферу впливу державної влади, по-перше, через забезпечення цілковитої підзвітності влади громадянам, а по-друге, через встановлення чесного змагання серед учасників ринкової гри [6, с. 50]. Іншими словами, ринок обмежує владу бюрократії та допомагає захистити права від держави, у якій перерозподіл коштів є основним засобом забезпечення більшої рівності.

У праці Р. Нозіка «Розподільна справедливість» запропоновано розуміння справедливого державного устрою як такого, що сприймає всіх своїх громадян рівними[5]. Тут представницька влада розглянута через призму рівності під час вибору, що передбачає неупереджений підрахунок потреб і бажань усіх громадян, а кінцевим результатом є максимальне сукупне задоволення інтересів.

Р. Нозік пропонує як найменше лихо мінімальну державу, або державу «нічного сторожа». Логіка його міркувань проста: згода на взаємну допомогу в разі нападу робить самозахист ефективнішим, тому можна сподіватися, що більшість людей добровільно приєднається до асоціацій взаємозахисту. Отже, «проміжною ланкою між тим, хто здобуває громадянський продукт, і тим, хто виробляє увесь сумарний продукт, є той, хто привласнює весь запас чогось у спосіб, який не позбавляє всього цього інших» [5, с. 271]. Відповідно до цього держава загального добробуту нелегітимна, оскільки податок не є ціною за послуги, бо кожний громадянин має однакове право на захист з боку держави, незалежно від розміру податків, які він сплачує.

Дещо інше тлумачення пропонує Д. Роулз, який вважає, що представницька влада – це правила, які регулюють дії окремих людей, тобто базову структуру суспільства [8]. Це «початкова позиція», одностайна згода, вибір на основі чесного первісного розподілу переговорних ресурсів. Рівність розглядається як договірний процес, що відкидає підсумовування інтересів окремих осіб. Д. Роулз розрізняє людей як вільних і рівних осіб, причому люди вільні в тому розумінні, що можуть формувати, переглядати та намагатися реалізувати власні концепції добра, їх наділено «чуттям справедливості».

Протилежну до цього позицію висловлює К. Леш у роботі «The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy» (1995), спрямованій на критичний аналіз трансформацій демократії наприкінці ХХ ст., що фокусуються на зміні соціальної ролі еліт і деградації громадянських засад демократичного ладу. Серед ідей К. Леша – відчуження та самосепарація еліт (так зване «повстання еліт» замість «повстання мас», коли еліти відмовляються від відповідальності перед національними спільнотами, зосереджуючись на власних інтересах); глобалізація та ерозія національної солідарності (коли еліти, інтегровані в глобальні ринки й транснаціональні мережі, дедалі менше пов'язані з конкретними державами, локальними громадами та трудовими колективами); занепад середнього класу як соціальної основи демократії; становлення меритократії та фактора «освічених еліт» (як механізму легітимації нерівності, коли освітні та професійні досягнення стають підставою для моральної зверхності еліт); деградація публічної сфери та популістські реакції (коли відхід еліт від публічних інтересів спричиняє недовіру до інститутів, політичний цинізм і зростання популізму) тощо.

К. Леш стверджує, що сучасна демократія переживає кризу не через «надмірну участь мас», а через зраду демократичних принципів з боку еліт, які відмовилися від спільного громадянського проекту. Відновлення демократії можливе лише через реконструкцію соціальної рівності, громадянських чеснот і реальної участі громадян у публічному житті [17].

Сучасні тенденції розвитку демократії розглянув і Ф. Шміттер у праці «More Liberal, Preliberal, or Postliberal», у якій подав характеристику «реально наявній» ліберальній демократії через уявлення про неї як про політичну систему з представницькими

інститутами та великою кількістю пасивних громадян. Політична індиферентність відображає сукупність таких рис: опора на індивідуалізм і територіальне представництво для забезпечення винятково легітимних зв'язків між громадянами й державою через обмеженість рамками національних державних інститутів; байдужість до нерівності в розподілі благ і представництві інтересів [25].

На думку Ф. Шміттєра, можливість того, що сучасна демократія стає більш пов'язаною «інтересами», більш «організованою» і більш «непрямою», залежить від того, що спонтанні, добровільні й епізодичні відносини, характерні для плюралістичної демократії, насправді породжують більшу нерівність доступу до владних структур у зв'язку з тим, що в межах цієї моделі привілейовані групи (порівняно компактно розташовані, з невеликою чисельністю і концентрованими ресурсами) мають природну перевагу над великими групами, подібними до об'єднань робітників або споживачів [24]. Корпоратизму ж, навпроти, притаманна тенденція до більш пропорційного розподілу ресурсів між організаціями, що охоплюють широкі категорії інтересів, і, як результат, до забезпечення принаймні формальної рівності.

На нашу думку, слушним є зауваження Ф. Шміттєра про те, що в сучасних представницьких демократіях існують також різні варіанти та ступені «опосередкування». Відтак сучасне уявлення про представницьку владу розширилося, порівняно з епохою Просвітництва, увібравши в себе об'єднання за спеціальними інтересами та механізми зворотного зв'язку з боку «неполітичних» структур [25, с. 18].

Ю. Габермас вважав, що представницька влада залежить від двох протилежних процесів: 1) формування легітимності влади, що народжується в процесі комунікацій політичної громадськості; 2) забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається керувати політичними комунікаціями [15]. Ю. Габермас виокремлює фундамент комунікації так званого «фонового консенсусу», який визначає особливості окремих «форм життя». Таким чином, підґрунтя комунікації формується на некритичних переконаннях, які поділяють члени визначеного співтовариства, що утворюють зразки інтерпретації, лояльної поведінки, особистісних структур. Народ, від якого і повинна виходити державно організована влада, не

є суб'єктом, наділений волею й свідомістю. Він виявляє себе тільки через плюралізм дій але як народ він, зрештою, не наділений ні здатністю ухвалювати рішення, ні здатністю діяти. Так, політична воля водночас укорінюється в суб'єктивності індивіда й суверенітеті народу, «завжди сприймається як воля суб'єкта, що сам себе визначає і сам себе здійснює» [15].

Р. Патнам у книзі «Творення демократії: Традиції громадської активності в сучасній Італії» на базі узагальнення масиву інформації дійшов висновку, що «будь-яке суспільство характеризується мережами міжособистісних зв'язків та обміну – як формальними, так і неформальними. Багато з цих мереж –горизонтальні, вони пов'язують людей однакового статусу та впливу. Інші – вертикальні, що об'єднують людей із неоднаковим статусом, асиметричними зв'язками ієрархії та залежності. Звісно, у реальному світі всі мережі змішані, тобто поєднують горизонтальні та вертикальні зв'язки» [7, с. 211].

Проте «міцні» міжособистісні зв'язки (родинні стосунки та дружні) є менш важливими за «слабкі» соціальні зв'язки (знайомство та спільна участь у другорядних організаціях) для підтримання єдності спільноти та колективної дії [7, с. 213–214]. Отже, якщо горизонтальні мережі громадянської активності допомагають членам об'єднаних вирішувати дилеми колективної дії, тоді чим більше горизонтально структурована організація, тим більше вона сприятиме інституційному успіху в межах спільноти. Відтак чим чисельніші й сильніші групи, тим слабший уряд, а сильне суспільство означає слабку державу [7, с. 215]. На цих підставах було запропоновано концепцію ефективної роботи інституцій представницької влади, у межах якої взаємозалежними є наступні компоненти: соціальні потреби, політична взаємодія, уряд, вибір політики, виконання [7, с. 22].

Розгляд еволюції уявлень про представницьку владу не може оминати творчості Р. Даля – одного із засновників теорії плюралістичної демократії. У його концепції представницька влада розглянута крізь призму проблем трансформації політичних систем, співвідношення свободи, рівності та демократії. Р. Даль пов'язував представницьку владу із рівнем політичної компетенції громадян [14]. Він визначив сучасні вимоги до політичної компетентності, а саме: 1) громадяни легше розуміють, що саме потрібно для них, а що для суспільства; 2) мотиви дій у власних інтересах сильніші,

ніж мотиви дій в інтересах суспільства загалом; 3), якщо громадяни усвідомлюють власні інтереси, природний егоїзм спонукає їх діяти так, щоб забезпечити реалізацію цих інтересів.

Адекватним громадянином є той, хто володіє достатнім обсягом знань про власні інтереси та способи їхнього забезпечення, а також має досить сильні мотиви діяти відповідно до цих інтересів. Але зростання масштабів суспільного життя, його складність та зміни в технологіях комунікацій ставлять під сумнів питання життєздатності громадянської компетентності. Так, суспільні зміни позначаються на тому, що рішення, які впливають на життя людей, ухвалюються щодо дедалі більших територій, у межах яких проживає все більше людей.

Р. Даль запропонував спеціальний термін «поліархія», який позначає особливий тип політичного режиму, що характеризується двома ключовими ознаками – плюралізмом і опозиційністю. Важливо, що сам Р. Даль як синонім терміна «поліархія» використовував поняття «представницька влада».

Р. Даль у книзі «Демократія та її критики» вказував, що «поліархія – це специфічний вид режиму для управління сучасною державою – з характеристиками, які виразно відрізняють його від усіх інших режимів, що існували до XIX століття, а також від більшості сучасних режимів, що встановилися в націях-державах... режим, заснований на відносно високій терпимості до опозиції (до тих, хто протистоїть діям уряду), на широких можливостях впливати на поведінку уряду й навіть на можливості зміщення мирним шляхом різних офіційних осіб» [14, с. 233].

Було виокремлено низку умов, що є необхідними для існування сучасної представницької влади (або «поліархії»), а саме: контроль за рішеннями уряду конституція покладає на офіційних осіб, обраних народом; офіційних осіб періодично обирають шляхом чесних виборів, що виключають будь-який примус; практично все доросле населення має право обирати офіційних осіб; практично все доросле населення має право претендувати на виборні посади; громадяни мають право вільно висловлювати свою думку та не боятися переслідування з політичних мотивів; громадяни мають право отримувати інформацію з альтернативних інформаційних джерел, захищених законом; громадяни мають право створювати незалежні асоціації й організації, зокрема політичні партії та групи за інтересами.

Поліархія – продукт демократизації націй-держав – може бути досліджена історично, або в розвитку, як сукупність інститутів, які зазнали значної еволюції, зокрема під впливом зусиль демократизувати й лібералізувати політичні інститути націй-держав. Із цього погляду поліархія постає унікальним історично зумовленим комплексом інститутів, що виникли насамперед у результаті спроб у XVIII ст. адаптувати демократичні ідеї та наявний досвід до більших масштабів сучасних націй-держав. Цей історично сформований комплекс політичних інститутів традиційно називають демократичним. Елементи цього комплексу замінили ті вільні політичні інститути, які існували в республіканських містах-державах.

Поліархія може бути визначена як спрямованість політичних інститутів, необхідна для того, щоб задовольнити забезпечення відповідності демократичному процесу, коли мета реалізується у великому територіальному просторі, у масштабі нації-держави. Поліархічні інститути необхідні для здійснення демократичного процесу на значній території. Це система перевірки компетенції, політичного контролю, у якій вищі офіційні особи стикаються з перспективою бути усунутими в процесі народних виборів. Тому вони змушені варіювати свою поведінку, намагаючись здобути перемогу в конкурентній боротьбі з іншими кандидатами, партіями та групами. З цієї точки зору, найбільш очевидною характеристикою поліархії є відкрите змагання між політичними елітами за посади.

Р. Даль наголошував на необхідності дотримання мінімальних умов для ефективного функціонування представницької влади, зокрема: забезпечення історичної тривалості; наявності конкурентного політичного режиму; соціально-економічного порядку розвитку; забезпечення рівня грамотності, освіченості як підґрунтя соціального спілкування; плюралістичного соціального порядку; запобігання нерівності; зниження рівня громадських конфліктів; субкультури, шаблонів розриву та ефективності уряду; надлишку політичних активістів.

Розвиток ідей Р. Даля можна відстежити за трендом визначення сутності представницької влади, який був започаткований у 2000 р. Д. Артером, що наголосив на необхідності забезпечити дотримання таких вимог, як «видимість», «доступність» і «проникність» [11]. Поєднання цих вимог визначає дієвість взаємодії

між парламентом і соціумом, ефективність здійснення парламентом законодавчих функцій, впливовість партійних і парламентських дискусій, а також зменшення руйнівного впливу ігнорування виборцями своїх суспільно-політичних обов'язків. Особливої ваги набувають міркування науковців щодо поширення досвіду успішних громадських практик через формування структур консультування. У цьому контексті визначення представницької влади розширюється до публічної сфери, інформаційної структури, асамблеї інтересів соціуму, медійного проекту, засобу громадянської освіти, стратегії лідерства [13].

На підставі узагальнення наукових розвідок із теми представницької влади автори цієї монографії встановили, що такий тип влади ототожнюється із законодавчою гілкою та асоціюється з представницьким загальнодержавним органом і з місцевими законодавчими органами. У таких межах наукове дослідження зосереджується на представницьких органах (національні або народні збори, конгрес, меджліс тощо, узагальнена назва «парламент»), у яких парламентаризм розглядається як історична форма переходу від приватного життя до суспільного (тобто політичного), як процес трансформації людини-підданого із безправного статусу в людину-громадянина, наділеного політичними правами (передусім правом обирату владу). Відповідно до ширшого підходу, представницька влада отримує визначення як особливий вид влади, що не збігається з чітким розподілом на законодавчу, виконавчу та судову. Це вид публічної влади, система особливих суспільних відносин, що охоплює діяльність державних органів, спрямованих на забезпечення ефективного управління суспільством та здійснення контролю за ним.

Список використаних джерел і літератури

1. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. Олександр Погорілий. Київ: Основи, 1998. 534 с. С. 157–172.
2. Гаек Ф. Рівність, цінність і чесноти. *Сучасна політична філософія. Антологія*. Київ: Основи, 1998. С. 114–136.
3. Лок Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. Київ: Наш Формат, 2020. 312 с.
4. Міл Джон Стюарт. Про свободу: Есе / пер. з англ. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 463 с.
5. Нозік Р. Розподільна справедливість. *Сучасна політична філософія. Антологія*. Київ: Основи, 1998. С. 239–376.
6. Окун А. Рівність та ефективність. Великий компроміс. Київ: Інститут демократії П. Орлика, 1996. 151 с.
7. Патнам Р. Д. Творення демократії: Традиції громадської активності

в сучасній Італії / Р. Д. Патнам разом з Р. Леонарді та Р. Ї. Нанетті. Пер. з англ. В. Ющенко. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 302 с.

8. Роулз Д. Політичний лібералізм. *Сучасна політична філософія. Антологія*. Київ: Основи, 1998. С. 192–238.

9. Руссо Жан-Жак. Вибрані трактати / пер. з фр. Оксана Йосипенко, Сергій Йосипенко, Олег Хома. Львів: Фоліо, 2019. 609 с.

10. Токвіль де А. Про демократію в Америці. Київ, 1999. 590 с.

11. Arter D. The Model of Parliaments in the Future? The case of the Finnish Committee for the Future. *Polittikka*. 2000. № 42 (3). P. 149–163.

12. Berger P. The capitalist revolution: fifty propositions about prosperity, equality, and liberty. New York: Basic Books, 1986. 427 p.

13. Coleman S., Blumer J. The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 166–197.

14. Dahl R. Democracy and Its Critics. Yale: Yale University Press, 1989. 1562 p.

15. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. 448 p.

16. Keman H. Parties and Government: Features of Governing in Representative Democracies. Handbook of Party Politics. SAGE Publications, 2006. URL: http://www.sageereference.com/hdbk_partypol/Article_n15.html

17. Lasch Ch. The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy. New York: W. W. Norton & Company, 1995. 276 p.

18. Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy*. 1991. Vol. 2, № 3. P. 42–48.

19. Lipset S. Capitalist Development and Democracy / ed by Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens. Chicago: University of Chicago Press, 1992. 398 p.

20. Montesquieu Ch. L. The Spirit of Laws. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 2023. 516 p.

21. Naisbitt J. Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives. New York: Warner Books, 1982. 290 p.

22. Parliamentary versus presidential government / ed. by A. Lijphart. N.Y.; Oxford: Oxford univ. press, 1994. 248 p.

23. Sartori G. The Theory of Democracy Revisited. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987. 248 p.

24. Schmitter, Ph. C. Neo-corporatism and the State. The Political Economy of Corporatism / ed by W. Grant. Basingstoke; New York: Macmillan, 1985. 274 p. P. 32–62.

25. Schmitter Ph. More Liberal, Preliberal, or Postliberal. *Journal of Democracy*. 1995. Vol. 6, № 1. P. 15–22.

26. Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper & Row, 1975. 431 p.

27. Sources of the Political Thought of James Madison. Indianapolis: Bobbs Merrile, 1973. P.501–509.

Розділ 2.

Глобалізаційні тенденції розвитку представницької влади

Представницьке правління, як і представницька демократія загалом, упродовж достатньо тривалого періоду – щонайменше з кінця XX століття – функціонує в умовах посилення системних викликів, які мають переважно глобальний, а не власне національний характер. Незважаючи на неоднозначність наслідків впливу глобалізаційних процесів на політичні системи різних держав (тим більше, що політичні системи серед інших соціальних систем є найбільш адаптованими до будь-яких внутрішніх і зовнішніх впливів [12, с. 43]), можемо виокремити низку ключових проблем представницького правління, притаманних як усталеним, так і перехідним («гібридним») демократіям.

По-перше, протягом останніх двох десятиліть у працях політологів та соціологів детально описана тенденція сталого зниження рівня громадянської довіри до політичних лідерів та інститутів у демократичних суспільствах, що виявляється, зокрема, у зниженні явки на виборах та загальному поширенні електорального абсентеїзму. Зазначену динаміку дослідники пов'язують із сукупністю взаємопов'язаних чинників, серед яких провідне місце посідають посилення індивідуалістичних установок, орієнтація громадян передусім на приватну сферу життя, послаблення політичної мотивації, а також збільшення дистанції між правлячими елітами та масовими соціальними групами [30, с. 2].

По-друге, функціонування представницького правління в демократичних державах традиційно ґрунтувалося на відносно стабільному рівні довіри між електоратом і політичними партіями, що передбачало не лише електоральну підтримку певної політичної сили, але й ідентифікацію виборців із нею. Натомість у сучасних умовах спостерігається суттєва трансформація цієї моделі: громадяни дедалі частіше змінюють свої політичні погляди від одних

виборів до інших, нерідко демонструючи протилежні електоральні орієнтації, і водночас менше ототожнюють себе з конкретними політичними партіями [25].

Виборці дедалі рідше готові або здатні заздалегідь визначитися з тим, за кого голосуватимуть, при цьому вони без особливої уваги спостерігають за кампанією безпосередньо до дня голосування. Сьогодні практично кожне політологічне або соціологічне передвиборне дослідження фіксує істотне зростання кількості виборців, які визначаються з вибором або наприкінці кампанії, або напередодні виборів. Також ці виборці менш схильні до участі в агітаційній діяльності, відвідування партійних зборів, роботи на партію чи кандидата, переконання оточення голосувати або робити грошові пожертви тощо.

Особливо відчутними є наслідки таких процесів для традиційних двопартійних систем, у межах яких обмеженість реальної партійної конкуренції зумовлює маргіналізацію значної кількості груп інтересів та істотного звуження можливостей їхнього впливу на формування та реалізацію публічної політики в різних сферах суспільного життя.

По-третє, у сучасних демократичних системах простежується тенденція до персоналізації електорального вибору, внаслідок чого процеси політичного представництва дедалі більше набувають особистісного характеру. Зокрема, у державах, у яких глава виконавчої влади одночасно виступає лідером парламентської більшості, виборчі кампанії до законодавчих органів влади значною мірою вибудовуються довкола фігури політичного лідера.

Персоналізація політичного представництва детермінована особливостями функціонування сучасних каналів політичної комунікації. Такі засоби масової інформації, як радіо, телебачення та Інтернет (передусім соціальні мережі), створюють умови для безпосереднього звернення кандидатів до електорату, мінімізуючи роль партійних структур як традиційних посередників. Унаслідок цього зазнає трансформації тип політичної еліти, що формується в результаті виборчих процесів: при збереженні загалом елітистського характеру виборів на зміну партійним функціонерам і політичним активістам дедалі частіше приходять медіаексперти й фахівці у сфері політичних комунікацій [25; 30].

Важливо також відзначити, що персоналізація електорального вибору зумовлена зростанням ролі індивідуальних якостей

політичних акторів, які набувають особливої ваги в умовах зниження ролі програмних засад у діяльності політичних партій. Якщо раніше останні брали участь у виборчих кампаніях, спираючись на детально розроблені програми, виконання яких було гарантоване (принаймні на словах) після здобуття владних повноважень, то в сучасних умовах електоральні стратегії партій та окремих кандидатів дедалі частіше орієнтуються на конструювання узагальнених, розмитих образів, що насамперед корелюються безпосередньо з персоною лідера. За таких обставин доступ до влади значною мірою забезпечується медійною впізнаваністю та комунікативними здібностями політиків, а не їхніми соціальними характеристиками, які могли б сприяти ідентифікації з виборцями. У результаті цього відбувається подальше поглиблення дистанції між ключовими інститутами влади та суспільством [25; 30].

По-четверте, в окремих державах спостерігається фактична імітація представницького правління, за якої базові інститути представницької демократії – парламент, органи місцевого самоврядування та вибори – функціонують у суттєво деформованому вигляді. Унаслідок цього так зване «фасадне» представницьке правління, характерне, зокрема, для Білорусі та держави-агресора Росії, не лише призводить до дискредитації самої ідеї демократичного представництва, але й виконує роль своєрідного орієнтира для держав, у яких триває перманентне протистояння між авторитарними та демократичними тенденціями розвитку.

На жаль, певні маніпулятивні практики мають місце й у державах із усталеними демократичними режимами. Зокрема, Б. Манен зазначає, що сучасні демократичні уряди з метою збереження власних владних позицій систематично відступають від базових принципів демократії. Це проявляється в продукуванні заздалегідь нереалістичних обіцянок, а також у формуванні уявлення про себе як про «найкращих» і «легітимних» представників суспільства, яким громадяни мають беззастережно довіряти. У такому контексті, по суті, йдеться про аристократичну форму правління, що апелює до демократичної риторики як інструменту легітимації влади.

Таким чином, у науковому та публічному дискурсі дедалі частіше лунають твердження про «деградацію» представницького правління, за яку відповідальними є як політичні актори, які

не здатні належним чином виконувати покладені на них функції або своєчасно відмовлятися від владних повноважень, так і громадяни, котрі внаслідок розчарування в політичному процесі стали байдужими до реалізації своїх прав та свобод на практиці [30, с. 3].

Зазначимо, що таке сприйняття сучасної представницької демократії нерідко поєднується з ностальгійними уявленнями про надмірно ідеалізоване громадянське минуле. Тому посилюється поширення феномена «антидемократичного ресентименту» – відкритого або латентного почуття ворожості до демократичного політичного устрою, який значна частина громадян схильна розглядати як першопричину власних життєвих невдач. Водночас зазначена загальна криза представницького правління постає не лише як глобальний виклик, але і як потенційна можливість для модернізації його найбільш вразливих і застарілих елементів.

Перш ніж перейти до подальшого аналізу проблем і перспектив розвитку представницького правління в умовах сучасних глобалізаційних викликів, доцільно окреслити та концептуально уточнити ключові поняття дослідження.

Перш за все, зазначимо, що схеми представництва існували задовго до XVIII століття, 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 столітті, модель представницького правління справила глибоке враження на багатьох політиків, зокрема на Т. Джефферсона, Дж. Медісона, Дж. Мілля та інших. Більше того, за влучним визначенням Р. Даля, ця модель почала сприйматися як геніальне нове відкриття, що вирішило проблему, яку до цього часу не могли розв'язати, а саме – як поєднати демократію з великою державою [2, с. 168].

Окремі науковці дотримуються позиції, згідно з якою сучасне демократичне правління фактично сформувалося на основі політичної системи, яку її творці розглядали як альтернативу, а не різновид демократії. Те, що нині визначають поняттям представницької демократії, бере свій початок у комплексі інститутів, що виникли внаслідок англійської, американської та французької революцій і які первісно не трактувалися ані як форма демократії, ані як народовладдя.

Водночас не викликає жодних сумнівів той факт, що представництво включає в себе демократичні компоненти – зокрема, можливість для всіх громадян наприкінці терміну повноважень вимагати звіт від своїх представників та відмовляти їм у підтримці в разі незадовільного виконання своїх обов'язків [25].

Вищезазначені елементи демократії є реальними та важливими. Однак лише цими елементами принцип представництва не обмежується. Представництво також є владою політичних еліт, які не зобов'язані враховувати всі побажання своїх виборців. Таким чином, 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 [25].

Упродовж останніх двох століть представницьке правління, безперечно, зазнало істотної трансформації, зокрема в контексті поступового розширення виборчих прав та запровадження загального виборчого права. Базові умови, необхідні для ефективного функціонування інститутів представницької влади, а також фундаментальні структурні елементи представницького правління залишилися переважно незмінними.

Що стосується окремих механізмів, зокрема тих, які регламентують порядок обрання представників і процедури ухвалення публічних рішень, то вони також залишилися незмінними й продовжують функціонувати в політичних системах, які класифікують як представницькі демократії.

Ці незмінні елементи є принципами представницького правління, що відображають конкретні інституціональні механізми, які були винайдені в певний історичний момент та які наявні з того часу в усіх формах правління, що вважаються представницькими [25]. Мова йде про чотири основоположні принципи:

1) ті, хто управляє, призначаються за допомогою регулярних виборів;

2) процес ухвалення владою рішень зберігає певну незалежність від побажань електорату (інституціональні механізми представницького правління дають представникам певну незалежність від уподобань виборців);

3) ті, ким управляють, можуть висловлювати свої думки та політичні вподобання незалежно від тих, хто управляє (народ за-

галом, 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, визначає закон. Цей принцип має цікаву особливість – він не встановлює жодних обмежень на походження пропозицій чи проектів, які обговорюють, отже, вони можуть походити, звідки завгодно [25, с. 5]).

Визначивши ключові поняття та принципи, перейдемо до аналізу тенденцій розвитку представницької влади та основних викликів, з якими вона стикається.

Одним із таких викликів, з яким стикається представницьке правління в умовах глобалізації, є криза легітимності. Насамперед вона виявляється в стійкій тенденції до зниження електоральної активності на виборах різних рівнів. Середня явка у Європі впала з 81,7 % до 77,6 % в останньому десятилітті ХХ століття і до 75,8 % у першому десятилітті ХХІ століття. Водночас відносно високі середні показники зумовлені наявністю кількох демократичних країн, які демонструють надвисоку явку (Швейцарія, Бельгія, Німеччина).

Приклад України, на жаль, показує якраз не надто позитивну тенденцію. Так, за роки після відновлення Незалежності в країні 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. 1).

Президентські вибори	1991	1994	1999	2004	2010	2014	2019	
% зареєстрованих виборців	84,9	68	73	74/ 80,5	68	59	61,4	
Парламентські вибори	1994	1998	2002	2006	2007	2012	2014	2019
% зареєстрованих виборців	75,6	71,2	65,2	67,6	62	57,5	51,9	49,8

Місцеві вибори	1994	1998	2002	2006	2010	2015	2020	
% зареєстрованих виборців	75,6	70,8	69,3	67,6	48,7	46,6	36,9	

Таблиця 1. Частка виборців, які брали участь у президентських, парламентських та місцевих виборах в Україні, 1991 – 2020 (%) [14].

Паралельно з цим, як зазначають вітчизняні дослідники, участь у виборах в Україні вже давно перетворилася на «фасадну демократію»: усі президенти, обрані прямим голосуванням, тією чи тією мірою виконували роль посередників або арбітрів у відносинах між основними олігархічними групами, а Верховна Рада України виступала місцем для лобювання інтересів цих груп [8, с. 37]. Зрозуміло, що це також негативно впливало на бажання виборців приходити на виборчі дільниці, оскільки в суспільстві поступово наростала соціальна та політична апатія, викликана певною негативною «запрограмованістю» результатів виборів (зокрема, як фіксують численні соціологічні дослідження, поширеною є думка про те, що кожен новий уряд або парламент апріорі є гіршим за попередній).

Серед заможних демократичних країн (так званих країн ОЕСР) одна з найнижчих явок на виборах різного рівня спостерігається в 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 [1, с. 337].

Україн показовими є причини, з яких зареєстровані виборці не голосують:

- не довіряють уряду;
- не вірять у саму процедуру голосування;
- не цікавляться політикою [1, с. 337].

Крім того, частина американців з правом голосу не може ним скористатися, адже не зареєстрована. Оскільки саме реєстрація відіграє визначальну роль у процесі волевиявлення в США, то електоральні наслідки цього цілком очевидні [1, с. 337].

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 [8, с. 38]. На низьку явку накладається криза політичних партій – традиційних інструментів політичної участі.

Узагалі питання функціонування політичних партій, їхніх місця та ролі в сучасній політичній системі – центральна проблема представницької демократії, яка носить не лише суто теоретичний, але й прикладний характер, який, до того ж, є амбівалентним за своєю суттю. На одному полюсі – позиція, яку найкраще відображає теза Е. Шатшнайдера про те, що «сучасна демократія неймовірним чином рятується наявністю політичних партій». На іншому – позиція К. Лоусона, який зазначав, що «партії є чимось більшим, ніж агентами позитивного зв'язку між громадянами та державою, і більшим, ніж машини для завоювання влади за будь-яку ціну. Всупереч демократичному міфу та електоральному редукціонізму, вони також діють як агенти дедемократизації. Настав час розширити наше розуміння відносин між партіями та демократією й приділити значно більше уваги їхній здатності до антидемократичної поведінки». Глобальні виклики ще більше загострили цю проблему, оскільки криза партійного представництва припадає саме на кінець ХХ – початок ХХІ століття. Відповідно до цього демократія значною мірою перестала відповідати покладеним на неї функціям та, як наслідок, задовольняти очікування громадян, оскільки, як влучно зазначив П. Майр, «не спираючись більше на партії, демократія була фактично позбавлена масової участі та народного контролю» [24].

Водночас саме політичні партії є гарантами демократії, сучасна форма якої фактично неможлива поза партійною системою. Більше того, «якість» партій є найкращим показником природи політичного режиму. Відповідно, ключова різниця між демократією та диктатурою найкраще проявляється в партійній політиці. Оскільки характерною рисою сучасного уряду є його партійна структура, саме партії відіграли ключову роль як у процесі управління, так і формуванні демократичного уряду. Однак сьогодні ми маємо справу з відсутністю або кризою політичних партій, яка, на думку П. Майра, проявляється в наступному.

По-перше, очевидно, що партії дедалі менш успішно приваблюють звичайних громадян, які голосують більш пасивно, ніж раніше, а також менш успішно залучають їх до політики та підтримують їхню партійну відданість, яка проявляється в самоідентифікації з партією та формальному членстві. Громадяни в цьому сенсі ухиляються, самоізолюються (withdrawing) від конвенційних форм політичної участі.

По-друге, партії вже не можуть адекватно підтримувати статус своїх лідерів, які вважають за краще орієнтуватися на інші політичні інститути та експлуатувати їхні політичні ресурси. Спираючись на партії, лідери використовують їх як інструмент для здобуття інших політичних позицій. Партії деградуєть унаслідок взаємного процесу ухилення або відмови від участі, у результаті якого громадяни повертаються в приватне життя або обирають специфічні форми представництва; лідери залишають свої партії, орієнтуючись на інші інститути, за допомогою яких їм легше виконувати свої функції керівника чи державного службовця. Партії зазнають невдач, оскільки їхній функціональний простір – традиційний світ партійної демократії, де громадяни підтримували політичних лідерів і ототожнювали себе з ними, – вже порожній [24].

Частково причиною та водночас наслідком політичного відчуження є тенденція публічної політики, яка полягає в підтримці та легітимації неполітичних чи деполітизованих механізмів ухвалення рішень. Прикладами прояву цієї тенденції є зростання (як кількісне, так і якісне) так званих немажоритарних інститутів, збільшений вплив Європейського Союзу як форуму для ухвалення рішень, а в більш широкому розумінні – посилення ролі інших наднаціональних та міжнародних установ (Світова організація торгівлі, Міжнародний валютний фонд тощо), прагнення громадян і політиків шукати шляхи вирішення проблем і знаходити відповіді на претензії в судових або квазісудових інстанціях, а також визнання того, що сучасна держава через свій регуляторний характер має обмежений діапазон можливостей [24].

Нарешті, у сучасній представницькій демократії змінюються й функції політичних партій. Вважається, що партії мають інтегрувати та, якщо необхідно, мобілізувати громадян; артикулювати та агрегувати інтереси, а потім реалізовувати їх у політиці; рекрутувати й просувати політичних лідерів та організовувати

діяльність парламенту й основних інститутів держави. Проте сьогодні політичні партії перестають поєднувати представницькі й процедурні функції, зосереджуючись тільки на останніх. Це супроводжується переходом партій від громадянського суспільства до держави і, відповідно, є частиною більш ширшого процесу виходу політичних партій та їхніх лідерів з арени масової демократії.

У контексті зміни ролі та місця політичних партій у системі представницького правління вкрай показовою є ситуація в Україні. Так, упродовж 1990-х – 1 січня 2020 рр. Міністерство юстиції України зареєструвало 436 політичних партій («реєстраційним піком» став 2015 р., коли було зареєструвано 79 політичних сил) [7, с. 6]. Однак практично всі з представлених партій або існували тільки на папері, або є політичними надбудовами фінансово-політичних (олігархічних) груп.

Зазначимо, що від початку партогенезу класична модель створення політичних партій в Україні фактично не застосовувалася. Для українських партій був характерний своєрідний симбіоз різних моделей, що зумовлено участю в їхній діяльності промислово-фінансового капіталу. Так, персоналізовано-харизматична модель передбачала формування партійної структури під конкретного лідера як «згори», так і «знизу». З одного боку, корпоративно-олігархічна модель виникла на підставі певних корпоративних інтересів, з іншого боку, партія була інструментом політичного обслуговування інтересів певних олігархічних груп.

Показово, що партії, які виникли на основі фінансово-політичних груп в Україні, частково нагадували відповідні постмодерністські політичні «підприємства» в Західній Європі. Як приклад можна навести партію колишнього прем'єр-міністра Італії С. Берлусконі «Форца Італія», що орієнтувалася винятково на реалізацію політичної влади та здійснення управління державою. Партія була створена за допомогою професіоналів – політичних маркетологів і менеджерів, не потребувала великої кількості активістів, місцевих організацій, оскільки фінансувалася не стільки членськими внесками, скільки отримувала необхідні ресурси від тих фірм і підприємств, на базі яких була створена. Крім того, партія не боролася за допуск до ЗМІ, а використовувала власні телестанції та друковану низькопробну пресу. Нарешті, певною

мірою частиною партійного іміджу був футбольний клуб «Мілан» [6, с. 31].

Також характерною особливістю партійного будівництва в Україні було намагання представників великого бізнесу фінансувати одночасно кілька партійних проектів задля мінімізації ризиків. Політичні партії, сформовані на основі фінансово-політичних груп, не сприяли функціонуванню в Україні механізму взаємовідносин влади та системної парламентської опозиції, який у розвинутих демократичних країнах є цивілізованим протистоянням політичних програм та поглядів на стратегічні вектори розвитку держави, а також виробленням альтернативних варіантів вирішення тих чи тих проблем. В Україні протягом тривалого часу опозиція апріорі була позасистемною, тобто обмін обґрунтованими поглядами з дотриманням певних демократичних процедур (передусім у парламенті) підмінювався кулуарною боротьбою основних фінансово-політичних груп за доступ до ресурсів.

Унаслідок цього в Україні традиційна партійна система від початку фактично повністю була замінена системою фінансово-промислових груп із політичними надбудовами, а ідеологічна складова партій нового типу – конкретними соціально-економічними та політичними інтересами фінансово-політичних груп. Місце кандидата в партійному списку, як правило, визначалося його фінансовими можливостями або наближеністю до тієї чи тієї фінансово-політичної групи, здатністю вдало лобіювати її інтереси. Професійні якості, моральний образ кандидата не мали й значною мірою не мають жодного значення (достатньо згадати присутність у парламенті народних депутатів із судимістю). Зважаючи на це, «олігархізація» українських партій була закладена в них із самого початку [3, с. 7].

Сформована партійна система показала себе вкрай життєздатною, оскільки, як зазначає Г. Зеленько, «обійти правила, нав'язані фінансово-промисловими групами, виявилось практично неможливо через специфіку виборчого процесу. У цій конкуренції партії або змушені грати за правилами, які нав'язуються фінансово-промисловими групами, або ж їхні шанси перейти у вищу лігу зводяться практично до нуля» [10, с. 159].

Загалом політичні партії в Україні «не стільки репрезентують окремі суспільні прошарки, скільки є 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. Під впливом фінансово-політичних груп відбулася девальвація ідеологічних цінностей, на перший план висувуються фінансові, інформаційні та адміністративні ресурси» [3, с. 8–9].

Це пов'язано з тим, що доступ до владних, бюджетних, фінансових та інформаційних ресурсів нових політичних партій, створених за безпосередньою участю фінансово-політичних груп, з політичної точки зору виявився більш значущим, ніж чітка ідеологічна ідентифікація як окремого політика, так і політичної сили загалом. Партії в модифікованому великим капіталом вигляді стали цілком придатними до обслуговування вузькогрупових і приватних інтересів, а також до здійснення лобістської діяльності [3, с. 8].

Тут варто зазначити, що тенденція до «олігархізації» політичних партій характерна практично для всіх розвинутих демократичних країн світу. Політичні партії поступово втрачають свої позиції як представницькі інститути через політичну корупцію, внутрішньопартійну бюрократію, а також стрімке збільшення різноманітних інтересів у суспільстві, через що вони просто «фізично» не здатні стати виразниками цих інтересів. Крім того, згідно з соціологією політичних партій в умовах демократії, розробленій Р. Міхельсом, будь-якій організації, у тому числі політичній партії, притаманна схильність до олігархії та наявність аристократичних рис. Унаслідок цього кожна партія складається з меншості тих, хто управляє, та більшості тих, ким управляють [26].

Тенденція до «олігархізації» політичних партій найбільш помітна в тих країнах, у яких функціонує пропорційна виборча система, адже кандидати, що обираються за партійними списками, виборюють насамперед місце в списку, яким розпоряджається партійний апарат, а не голоси виборців. Тобто за умови пропорційної виборчої системи партія стає єдиним виборчим округом [28, с. 307]. У зв'язку з цим громадяни дедалі більше демонструють небажання брати на себе відповідальність та зобов'язання, пов'язані із членством у партійних організаціях (зокрема, якщо в 1980 році в середньому 9,8 % виборців у тринадцяти стабільних демократіях були членами політичних партій, то наприкінці 1990-х років цей показник знизився до 5,7 %).

Показовою є ситуація з політичними партіями в США. З одного боку, Конституція США 1787 року була «конституцією проти партій» і передбачала, що баланс влади впливатиме з її положень, а не з політичної конкуренції. Це пов'язано з тим, що «такі неформальні сили в політиці, як громадські настрої, діяльність опозиції та інституціоналізація партійних структур, які сьогодні ми вважаємо життєво важливими для демократії, батькам-засновникам здавалися надто слабкими підставами, надто незадовільними заміниками чітко прописаних конституційних застережень... Тому систему стримувань для влади слід було вбудувати в саму конституційну структуру. Їх, а тим паче людей, яких їм належало переконати, не вдовольняли надії на виникнення таких стримувань у політичному процесі» [20, с. 50].

Крім того, батьки-засновники США боялися не лише тиранії монархів, але й того, що Д. Адамс називав «тиранією більшості», а Дж. Медісон – «непереборною силою упередженої та зарозумілої більшості». Отже, засновники «вірили в народ більше, ніж у самопроголошену олігархію, але вірили і в особисті права більше, ніж у самоуправління спільнот» [15, с. 39]. На думку сучасних американських дослідників, було «справедливо сумніватися в цінностях абсолютної влади більшості, адже остання може неправильно тлумачити ідею захисту прав. Тим більше, що ніщо не свідчить про те, що демократична більшість представляє най-більше благо, оскільки це завжди змагання інтересів» [15, с. 39].

З іншого боку, американська політична система від початку базувалася на широкому застосуванні процедури виборів. Однак, попри те, що за допомогою виборів формувалася і федеральний уряд, відповідальність за їх проведення несли штати та місцеве самоуправління відповідно до правил, установлених владою штатів. Тому саме штати та влада штатів були тими аренами, на яких ухвалювали рішення про створення економічних привілеїв та встановлювалися зв'язки цих привілеїв з політичним життям, зокрема з демократичними виборами [9, с. 269]. Ситуація змінилася лише в 1965 році після масових акцій протесту за громадянські права і свободи та ухвалення Закону про виборчі права, згідно з яким федеральний уряд ставав головним регулятором виборчих процедур. До цього часу окремі штати (передусім на Півдні країни) організовували вибори на власний розсуд, створюючи перепони (освітній, майновий ценз

тощо) для участі в них певних груп населення – насамперед афроамериканців [9, с. 269].

Зазначена дихотомія у функціонуванні політичних партій (яка одночасно обмежувала та розширювала партійні права) наклала свій відбиток на специфіку їх функціонування та партійної діяльності як такої. Сьогодні дві головні партії США – Демократична та Республіканська – є передусім електоральними (клієнтелістськими) машинами, головна мета яких полягає в збиранні голосів виборців. Питання ж, пов'язані з безпосереднім представництвом при цьому, відходять на другий план. Зазначені тенденції, на думку Ф. Фукуями, поступово перетворюють США на державу «судів та партій». Дослідник не безпідставно вважає, що суди разом із законотворцями узурпували багато функцій, властивих виконавчій владі. Відповідно, робота уряду є некогерентною та неефективною, адже суди сповільнюють ухвалення рішень, непослідовно застосовують право тощо [13, с. 466].

Зі свого боку, «паралельною узурпацією займається і Конгрес. Групи інтересів, які не мають вже можливості безпосередньо корумпувати законодавчі органи через хабарництво або утримання клієнтелістських машин, знайшли нові, абсолютно законні способи захоплення та контролю законодавців. Передусім мова йде про маніпулювання бюджетом на власну користь. Усе це призвело до кризи представництва, за якої громадяни відчувають, що начебто демократично обраний ними уряд більше не відображає їхніх інтересів, а перебуває під контролем різних тіньових еліт» [13, с. 466].

Криза легітимності представницького правління виявляється також у зниженні рівня довіри до ключових представницьких інститутів. Власне в Україні протягом перших п'ятнадцяти років Незалежності сформувався той високий рівень недовіри до представників держави, який із незначними коливаннями зберігається стабільним до сьогодні [8, с. 23].

Так, згідно із даними дослідження Центру Разумкова, проведеного з 11 до 18 листопада 2025 року в рамках проекту «Україна: суспільно-політичні виклики переходу від війни до миру та повного відновлення», що здійснюється за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, більшість респондентів не довіряла Верховній Раді України (76 %) та політичним партіям (71,5 %). У 2024 році, за даними КМІС, парламенту довіряли всього

13 % громадян, тоді як 68 % не довіряли. Показово, що в перші місяці повномасштабної війни довіра громадян до більшості владних інститутів зростає, що було зумовлено усвідомленням необхідності національної консолідації перед зовнішньою загрозою. Однак з часом рівень довіри до владних інститутів, зокрема представницьких, порівняно з першим роком війни, суттєво знизився.

Очевидно, що питання недовіри до вищого законодавчого органу насамперед свідчить про негативне ставлення громадян безпосередньо до народних депутатів, а також механізмів ухвалення рішень (які априорі вважаються корупційними). Однак показово, що подібне ставлення спостерігається й у країнах, які прийнято вважати «еталоном» демократії. Наприклад, у США, згідно з даними опитування дослідницької групи Gallup, у 2025 році лише 32 % дорослих американців мали «значну» або «достатню» довіру до законодавчої гілки влади (історичний мінімум довіри до Конгресу зафіксований у 2022 році – тоді лише 7 % американців висловили довіру цьому представницькому органу, водночас більшу довіру серед населення отримали телевізійні новини, великий бізнес та навіть система кримінального правосуддя).

Показово, що ще в 1965 році 85 % американців заявляли, що урядові та політичні інститути їхньої країни викликають у них «особливу гордість» (у Великобританії таких було 46 %, Німеччині – 7 %, Італії – 3 %, Мексиці – 30 %) [16, с. 64]. Трохи більше ніж за п'ятдесят років ситуація кардинально змінилася: тепер США є лідером за зниженням рівня довіри до представницької влади. При цьому парадоксальним є той факт, що найвищий рівень схвалення американці демонструють щодо діяльності тих інституцій, які найменш підлягають демократичному контролю та нагляду, зокрема військових, NASA, Центру контролю захворюваності. Конгрес же вони зазвичай розглядають як «говорильню», де результати можна отримати лише за допомогою лобістського впливу, а партійна ворожнеча там перешкоджає ухваленню здорових рішень [13, с. 493].

При цьому характерною особливістю американської представницької демократії залишається поляризація американської політики, що пов'язано з трьома ключовими чинниками:

- механізмами збирання коштів на виборчу кампанію (ціна виборчої кампанії збільшилася в астрономічних пропорціях, і в підсумку роль фінансових спонсорів дуже сильно зростає) [1, с. 323];

- збільшенням кількості внутрішніх авіаперельотів, які забезпечують зв'язок між Вашингтоном та американськими штатами (конгресмени набагато більше часу проводять у своїх штатах, збираючи кошти, ніж спілкуються один з одним – навіть якщо представляють різні політичні сили; це посилює поляризованість у їхніх стосунках та звужує простір для компромісів під час вироблення публічної політики);

- перекроюванням виборчих округів («джерімандер») на користь однієї партії, що забезпечує цій партії вищий відсоток обраних представників, аніж їх могла б забезпечити за нормальних умов частка виборців, які зазвичай голосують за цю партію [1, с. 324].

Таким чином, проблема набуває загальнонаціонального масштабу – американське суспільство дедалі більше поляризується та стає політично безкомпромисним. Кожна партія поступово перетворюється на однорідну та більш радикальну у своїй ідеології [1, с. 325]. Унаслідок цього механізм узгодження інтересів фактично не працює, компроміси не діють, а публічне обговорення не забезпечує очікуваного ефекту. Звідси – тотальне розчарування в представницькій демократії.

Також фактором, який негативно впливає на розвиток представницької демократії, є глобальне домінування популізму – причому як ідеологічної течії, так і механізму здобуття влади.

Різкий підйом популізму припадає на 2014–2016 роки, коли в розвинутих країнах світу відбулася радикалізація суспільно-політичного життя. Вибори до Європарламенту 2014 року, європейська міграційна криза 2015 року, Brexit 2016 року та перемога Д. Трампа на президентських виборах у США стали ключовими етапами тріумфу популізму в Європі та США.

Популізм має національно-специфічні ідеї, пропозиції та інтереси, які часто сфокусовані навколо ксенофобії, расизму, захисту культури й зазвичай виникають на правому крилі політичного спектра. Однак спільним знаменником для популістичних рухів є загальна та досить явна ворожість до того, що в демократичних країнах вважають національною політичною елітою.

Виконавчий директор Human Rights Watch К. Рот зазначає, що підйом популізму в багатьох регіонах світу має цілком об'єктивні причини:

- міграція центрів економічного зростання та нерівність,

пов'язані з глобалізацією, автоматизацією виробництва та впровадженням новітніх технологій;

- страх втрати культурної ідентичності в умовах, коли доступність транспорту та комунікацій сприяє масовому напливу мігрантів, які шукають притулку від війни, репресій, бідності та кліматичних змін;

- світоглядний розрив між космополітичними елітами, які підтримують нові тренди та є їхніми бенефіціарами, і тими, кого сучасний світ позбавляє впевненості в завтрашньому дні;

- зростання кількості гучних терактів, що використовують демагоги для розпалювання ксенофобії та ісламофобії [31].

Громадяни значною мірою розчарувалися в процесах глобалізації, усвідомивши, що вона працює не на них, а на істеблішмент. Це загальне невдоволення зумовило поступову втрату довіри населення до традиційних політичних партій і перехід до антисистемних популістських сил.

При цьому важливо зазначити, що популістські рухи відкрито функціонували в межах демократичної виборчої системи. Вони здобувають владу та втрачають її, як і звичайні партії. І хоча деякі з них мають харизматичних лідерів, вони не прагнуть зробити їх уособленням волі держави, а насамперед орієнтуються на перемогу під час виборів [4, с. 164].

Проголошувані популістами заходи знаходять відгук у широкій громадськості, оскільки вони вказують, хоч і недосконало, на реальні проблеми, чим применшують роль основних партій чи навіть ігнорують їх. Відповідно до природи популізму ці кампанії та партії звертають увагу на проблеми, висувуючи вимоги, які напевно чи можна реалізувати в наявних політичних умовах. Деякі праві популісти ці вимоги доповнюють риторикою нетерпимості чи заперечення демократичних норм. В інших випадках ці вимоги супроводжуються дезінформацією, але все одно вказують на лакуни в структурі загальноприйнятих політичних рішень [4, с. 166].

Загалом мова йде про те, що популістські рухи користуються всіма перевагами представницької демократії, паралельно виступаючи проти неї. Це дозволяє їм здійснювати тотальний наступ на базові принципи прав людини: інклюзивність, толерантність і повагу. Більше того, авторитарні популісти намагаються підмінити демократичний режим, тобто уряд, який обирається та влада якого обмежена правами людини і верховенством за-

кону, власними політичними конструкціями та обґрунтовують їхню легітимність нібито волею більшості [31].

Насамкінець розглянемо ще один ключовий глобальний виклик для представницького правління. Сьогодні в демократичних країнах світу дедалі частіше порушують питання загальної ефективності представницьких органів влади, а також якості та ефективності публічної політики загалом.

Наприклад, в Україні фактично функціонує два виборні центри влади – парламент і президент, які претендують на представництво громадян. При цьому за відсутності чітких правил, що регулювали б відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади, ці дві інституції регулярно вдаються до активного суперництва за ексклюзивні прерогативи й додаткові повноваження, що часто призводить до політичних криз [8, с. 22]. Подібне суперництво вкрай негативно впливає на ефективність та демократичність представництва, а також якість ухвалених рішень, які фактично забезпечують вузькокорпоративні, а не публічні інтереси.

До інших чинників низької ефективності представницьких органів влади слід віднести:

а) бюрократичний (тривалість формування коаліцій суттєво збільшилася, зокрема через складність процедури, однак період їхнього існування та загальна спроможність, навпаки, зменшилися);

б) партійно-політичний (домінантна тенденція демократичних країн – «багатокольорові» коаліції, ефективність яких є низькою через полярність політичних сил, які до них входять; унаслідок цього характерною ознакою часу є постійні позачергові вибори);

в) професійно-компетентний (до представницьких органів влади частіше потрапляють люди, які не мають навіть мінімальної підготовки з тих питань, які стосуються сфери їхньої компетенції, при цьому вони роблять помилкові висновки та ухвалюють невдалі рішення, але їхня некомпетентність не дозволяє їм це усвідомити; найгірше те, що вони й не планують вчитися та підвищувати свою компетенцію, запускаючи в дію ефект Даннінга-Крюгера) [22].

У загальному підсумку ті, кого обирають до представницьких органів влади, дедалі більше покладаються на бюрократію, яка

в результаті фактично підмінює собою представницьке правління. Крім того, поширеною є тенденція до дистанціювання парламентарів від виборців, унаслідок чого зростає розчарування громадян інститутом виборів.

Нарешті, особливої актуальності набуває нова проблема, пов'язана із зазіханнями на вільне формування виборцями своєї думки за допомогою маніпулятивних технологій, передусім у мережі Інтернет (президентські вибори в США, Brexit у Великобританії, президентські та парламентські вибори в Україні у 2019 році характеризувалися активним використанням Big Data у формуванні електоральних уподобань, масовим поширенням «сірих» та «чорних» політичних технологій, які фактично перетворилися на основні механізми здобуття прихильності виборців тощо). У зв'язку з цим у багатьох демократичних країнах сьогодні паралельно існують та взаємодіють два види політики – віртуальна й реальна (або, за влучним висловом Е. Вільсона, віртуальна та реальна демократія) [32].

Е. Вільсон описав п'ять ключових елементів віртуальної демократії. Першим елементом, на його думку, є широке використання «чорного піару» та компромату для шантажу опонентів, причому як політичними технологіями, так і державними службовцями.

Другим елементом є зловживання державною владою, яке зазвичай називають «адміністративним ресурсом», з метою сприяння провладним кандидатам і перешкоджання діяльності опозиційних кандидатів..

Третім елементом є використання тактики, поширеної в КДБ та відомої як «активні заходи». Ця тактика може мати різні форми, включаючи проникнення в партію конкурента за допомогою фальшивих членів та спонсорювання кандидатів-двійників зі схожими іменами та гаслами, які використовують конкуренти.

Четвертий елемент – це створення віртуальних партій, мета існування яких – відтягування голосів від опозиційних партій.

Останнім елементом є «драматургія» – створення наративу навколо виборів чи іншої події, що дозволяє політичним технологам контролювати зміст і тон політичного дискурсу [32].

Попри те, що визначення ключових елементів віртуальної та реальної політики від початку стосувалося винятково постсоціалістичних країн [32], сьогодні дедалі більше дослідників, лідерів громадської думки, громадських активістів говорять про форму-

вання відповідних типів політики й у країнах, які донедавна було прийнято вважати «еталоном демократії».

Це пов'язано з тим, що навіть у найдемократичніших системах політичні актори намагаються «розкручувати» історії та події на власну користь. У зв'язку з цим у громадян формується ілюзія їхньої участі в політичному житті та можливості впливу на політиків. При цьому всі зовнішні ознаки та атрибути представницької демократії (вибори, партії, суспільні рухи) зберігаються. Однак реальна політика прямо або опосередковано впливає на ключові інституції та на ухвалення рішень без участі громадян, а також активно маніпулює масовою свідомістю (головну роль у проектуванні цих засобів та фальсифікації всього політичного процесу відіграють засоби масової інформації). Тому легітимність представницької влади опиняється під великим питанням, адже немає гарантії, що її органи представляють інтереси більшості народу, а не окремих груп інтересів.

Більше того, деякі дослідники, зокрема Б. Манен, вважають, що сьогодні мова йде не стільки про кризу представництва, скільки про кризу масових партій. Тобто ми можемо бути свідками формування нової форми представництва (поряд із парламентаризмом та партійною демократією) [25].

Справа в тому, що політичні партії поступово передають (або втрачають, залежно від ситуації) частину свого впливу іншим інститутам, зокрема численним групам інтересів та групам тиску. Останні активно витісняють з політичної арени різноманітні громадсько-політичні рухи, що в підсумку впливає на якість представницької демократії. Цей вплив може бути як негативним, так і позитивним. Наприклад, негативним він є в тому разі, якщо домінують в політичних процесах стають групи інтересів, які займаються тільки лобізмом – причому не публічних (суспільних), а корпоративних інтересів. Унаслідок нав'язування суспільству подібними групами інтересів приватної волі суттєво обмежено демократичний компонент політичної системи. Деякі дослідники акцентують увагу на наявності в політичній системі США «залізного трикутника» – альянсу лобістів, законодавців та бюрократів, які просувають рішення, вигідні впливовим групам інтересів. При цьому роблять вони це через комітети політичної дії, лідерство у створенні яких після 1974 року фактично перейшло до корпорацій.

З іншого боку, групи інтересів – це своєрідний механізм забезпечення плюралістичного характеру демократії, особливо у двопартійних системах, оскільки «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» [5, с. 58]. Таким чином, одним із ключових завдань удосконалення представницької демократії на сучасному етапі є унормування та приведення у відповідність до демократичних тенденцій діяльності груп інтересів. В Україні, зокрема, мова йде про необхідність:

- удосконалення політико-правових засад функціонування груп інтересів у контексті розвитку громадянського суспільства;
- легалізації системи лобізму;
- посилення боротьби з корупцією на всіх рівнях (передусім політичною корупцією);
- створення умов для ефективного розвитку громадянського суспільства, насамперед більш активного залучення недержавних організацій до вироблення основ публічної політики та управління, посилення їхньої експертно-аналітичної участі в процесах ухвалення стратегічних рішень державного характеру;
- модернізації судової системи як головного механізму суспільного контролю та каналу комунікації між владою і суспільством;
- посилення ролі місцевого самоврядування шляхом завершення реформи децентралізації та розширення прав місцевих громад.

Зрештою, ми повинні враховувати той факт, що в сучасних демократичних суспільствах існує два різні види громадянської активності. Перший проявляється в участі громадян у голосуванні до представницьких органів влади, а другий – у створенні різноманітних об'єднань громадян та громадських експертних рад, у публічних дебатах і критиці, у вуличних маніфестаціях, у створенні форумів та інформаційної активності в Інтернеті тощо.

Сферу першої, «виборчої представницької» активності, відомий французький дослідник П. Розанваллон позначає як сферу громадянської довіри. Саме тут громадяни делегують повноваження своїм представникам, а демократична державна влада набуває своєї легітимності [30].

Сферу другої активності визначають як сферу громадянської недовіри (сферу «контрдемократії»). Ця сфера, попри те, що є набагато менш інституціолізованою, виступає елементом, необхідним для нормального функціонування демократичних систем. На думку П. Розанваллона, йдеться про механізми, що врівноважують і нейтралізують дисфункції демократії та пов'язані із самою природою інституту представництва в сучасних суспільствах [30].

Проблема взаємодії легітимності та довіри – одна із центральних для представницького правління. Спроби «поєднати» їх не мали успіху, відповідно, сьогодні вони, як і раніше, існують окремо.

Легітимність – це правова ознака, процесуальний факт, результат голосування. Довіра ж є набагато складнішим явищем. На думку економіста К. Ерроу, це свого роду невидимий інститут, що виконує функції розширення легітимності (зокрема, за допомогою морального виміру та змістовного виміру, які орієнтуються на турботу про загальне благо) та інституційної економії (що позбавляє від необхідності застосовувати різноманітні процедури верифікації та перевірки) [17].

Демократична недовіра проявляє себе в різних формах, серед яких П. Розанваллон виділяє три основні: наглядові функції, превентивні інструменти, а також перевірка суджень і думок [30, с. 10–12].

Коли ми говоримо про наглядові функції, то слід враховувати, що сьогодні громадянське суспільство продовжує інспектувати, розслідувати та оцінювати діяльність влади. Трьома основними способами нагляду при цьому є пильність, викриття та оцінка. Кожен із них допоміг вивести ідею легітимності за межі, визначені винятково виборами. При цьому прерогативи суспільства у сфері санкцій та превентивних заходів також суттєво розширилися (зокрема, за допомогою таких механізмів, як вуличні протести), і це сформувало другу фундаментальну форму недовіри, органічно вбудовану у структуру контрдемократії.

Нарешті, третім чинником у структурі контрдемократії є перетворення народу на суддю. Найбільш очевидним проявом цього стало проникнення права в усі закутки політичного процесу. Справа виглядає так, ніби громадяни сподіваються за допомогою юридичних процедур отримати те, чого їм не змогла надати процедура голосування [30, с. 10–12]. Таким чином, крім голосування,

у громадян з'явилися нові способи вираження невдоволення або стурбованості. Головне завдання представницької демократії – не розгубити цей потенціал, а інтегрувати його в структуру демократичних режимів.

Загалом зростання неінституціолізованої політичної участі в демократичних суспільствах (демонстрації, петиції, громадське обговорення, споживчий бойкот, неофіційні страйки, захоплення заводів або будівель) – стійкий тренд останнього часу (зокрема, це фіксують різноманітні соціологічні опитування, причому як регіональні – Євробарометр, так і світові – три хвили Всесвітнього дослідження цінностей).

Учені називають подібні форми громадянської активності неелекторальною участю, протестною політикою, неінституціолізованою політичною участю та вважають, що вони трансформують (омолоджують) представницьку демократію, оскільки трансформація зв'язків між урядом та громадянами відбувається в інституціональних межах представницьких демократій [25]. Особлива роль при цьому відведена публічному (громадському) обговоренню, адже основні інститути демократії є «легітимними, оскільки вони встановлюють основу для вільного публічного обговорення» [33, с. 170].

Представницька система наділяє публічну сферу (форум) визначальною роллю, оскільки вона полягає у виведенні політики на публіку, адже громадяни повинні оцінювати політиків та обирати їх відповідно до того, що ті говорять і роблять. Однак слід враховувати, що «публічне (громадське) обговорення саме по собі нічого не вирішує» [33, с. 171], а підготовка та формування рішень у процесі дискусії не гарантують того, що виборців переконують правильні аргументи. До того ж обговорення – це не процедура ухвалення рішення, а спосіб оцінки, ретельного дослідження та випробування державних ініціатив.

Сучасна демократія, оскільки вона є непрямою (громадяни дозволяють законодавцям ухвалювати рішення від їхнього імені), констатує завершення політики однозначних відповідей у стилі «так чи ні» і перетворює політику на відкриту арену думок, які конкурують, і рішень, які завжди можна переглянути. Тому, на думку дослідників представницького правління, непряма сила думки характеризує сучасну демократію не менше, ніж виборче право [19, с. 54]. Однак у представницькому правлінні

воля і судження не зливаються в прямій владі голосування, доступній кожному громадянину, а залишаються окремими модулями участі, відповідно, лише судження постійно перебуває в руках усіх громадян [19, с. 51].

Крім того, періодичні вибори гарантують, що демократія залишається, серед іншого, «аристократією ораторів», оскільки вони передають найбільшу владу тим, хто опанував – або придбав – мистецтво переконання, а не тим, хто наводить найкращі аргументи [33, с. 165]. Це – серйозна проблема, яка потребує вирішення, оскільки мова йде про рівні права та можливості.

Загалом можемо констатувати, що сучасні демократичні режими шукають можливості для імплементації вищезазначених форм громадянської активності в діяльність представницьких органів влади, зокрема, за допомогою механізмів удосконалення та розширення професіоналізації представницького правління, більш широкого залучення представників громадського сектору в діяльність органів представницької влади (числі як-от представників експертного співтовариства), а також удосконалення процедури виборів на різних рівнях. Однією з найбільш перспективних ініціатив є спроби створити інститути деліберативної (дорадчої) демократії із застосуванням процедури жеребкування. Деліберативна демократія фокусує увагу на ролі публічних дискусій в ухваленні рішень та відкритості комунікативного простору. Делібератія в цьому контексті означає дослідження причин, обговорення тих чи тих позицій, а також дискусію в представницьких органах влади. При цьому всі залучені сторони обговорюють публічну політику по суті, виявляючи соціальні потреби, проблеми та пропозиції щодо їхнього вирішення.

На думку Дж. Коена, деліберативна демократія є дієвою незалежною асоціацією; члени асоціації вибудовують свою діяльність у межах створених ними інститутів; асоціація є обов'язково плюралістичною; деліберативні процедури розглядають як джерело легітимності; члени асоціації визнають один в одного здатність до делібератії – публічного обміну аргументованими позиціями [21]. Крім того, деліберативна політика обов'язково повинна бути спрямована на досягнення публічного (суспільного) блага, яке є зовнішнім для тих, хто ухвалює рішення. Захист приватних або корпоративних інтересів – це вже не деліберативний процес, а, по суті, лобізм, причому в його найгіршому розумінні.

Що стосується процедури жеребкування в демократіях, то вона має довгу історію. Наприклад, в Афінах переважно більшість державних посад розподіляли за жеребом, а не завдяки виборам. Активно застосовували жереб у стародавньому Римі, італійських республіках доби Середньовіччя та Відродження (у Венеції, Флоренції) тощо. Але сучасні демократії відмовилися від ідеї жеребкування для всього, крім відбору присяжних, і зробили це тому, що це порушує принцип народної згоди, який підтримує їхню легітимність, а не лише через об'єктивні незручності в таких великих політичних спільнотах [33, с. 168].

Проте сьогодні ситуація поступово змінюється. Так, у США було розроблено проєкт Представницької палати, яка повинна замінити Палату представників та обиратися тільки за жеребом. У Великобританії пропонують замінити Палату лордів та Палату громад новою палатою, представники якої також будуть обиратися за жеребом. У Франції активно обговорюється ідея про третю палату парламенту, яка буде займатися винятково довгостроковими проєктами: екологією, конституцією, виборчим правом.

Зі свого боку, на рівні ЄС прихильники жеребкування пропонують замінити Європейський парламент на наднаціональний орган, який будуть обирати анонімно. При цьому всі вищезазначені проєкти передбачають, що можлива некомпетентність випадково обраних представників буде компенсована за рахунок залучених зовнішніх експертів.

Що стосується протидії популізму, то досвід різних країн свідчить, що відповідь на нього повинна полягати не тільки в усуненні об'єктивних причин, які його породжують, а й у затвердженні тих принципів прав людини, які відкидають популісти.

На думку експертів з прав людини, передусім слід просувати переваги тих урядів, які керуються відповідальністю перед громадянами, а не інтересами влади та збагаченням чиновників. А також необхідно наочно демонструвати, що якщо дозволити владі визначати, хто гідний прав і свобод, то під загрозою опиняться всі права та свободи громадян. Нарешті, важливо нагадувати громадянам, які не беруть активної участі в політичних процесах, що права людини є актуальними для них не менше, ніж для дисидентів та вразливих груп суспільства [31].

Отже, як бачимо, демократичні країни намагаються реагувати на глобальні виклики представницькому правлінню. Посту-

пово дискусія із теоретичної та експертної площини переходить у площину практичну, що зумовлено необхідністю не лише елементарного виживання демократичних режимів, а і їхнього подальшого розвитку.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку представницьке правління – як і представницька демократія загалом – опинилися перед комплексом суттєвих викликів, безпосередньо визначених специфікою глобалізаційних процесів. Передусім ідеться про:

- стале зниження рівня довіри громадян до політичних лідерів і ключових політичних інститутів у демократичних суспільствах, що спричинює низьку явку на виборах та поширення електорального абсентеїзму;
- ерозію довіри між виборцями та політичними партіями, яка виявляється у високій електоральній волатильності та небажанні громадян ідентифікувати себе з конкретними партійними структурами;
- посилення персоналізації електорального вибору, внаслідок чого політичне представництво дедалі більше набуває індивідуалізованого, персоніфікованого характеру;
- імітацію представницького правління в «гібридних» формах, за якими формальні інститути представницької демократії зберігаються, проте їхній зміст і функціональне призначення істотно нівелюються.

Зазначені тенденції є характерними як для усталених демократичних держав, так і для країн, які зазвичай класифікують як «молоді демократії». Водночас загальна криза представницького правління (яке представляє собою здійснення державної влади або місцевого самоврядування шляхом делегування громадянами своїх повноважень їхнім представникам (депутатам), які обираються до представницьких органів) постає не лише як глобальна проблема, але і як потенційна можливість для оновлення та модернізації його найбільш вразливих і застарілих елементів.

Сьогодні чотири ключові принципи представницького правління (тих, хто управляє, призначають за допомогою регулярних виборів; процес ухвалення владою рішень зберігає певну незалежність від побажань електорату; ті, ким управляють, можуть висловлювати свої думки та політичні вподобання незалежно від тих, хто управляє; публічні рішення проходять обов'язкове випробування дебатами) загалом зберігають свою актуальність

та ефективність. Водночас відбувається їхня трансформація під впливом низки факторів, ключовими серед яких є:

- криза легітимності представницької демократії, що проявляється в зниженні виборчої явки, падінні рівня довіри до політичних партій та ключових інститутів представницької влади, насамперед парламенту;
- глобальне поширення популізму як ідеологічного феномена та інструменту здобуття й утримання політичної влади;
- зменшення ефективності діяльності представницьких органів влади та результативності публічної політики загалом.

Представницьке правління демонструє здатність до адаптації, гнучкість і відносну стійкість до зовнішніх викликів. Показовим у цьому контексті є функціонування вітчизняних інститутів представницької демократії в умовах російсько-української війни. Попри те, що до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну український парламентаризм і система місцевого самоврядування зазнавали суттєвої критики з боку політиків та частини наукової спільноти, на практиці вітчизняна система представницької влади не лише достатньо впевнено витримала випробування війною, але й максимально швидко включилася в процеси повоєнної відбудови країни.

Загалом сучасне представницьке правління зберігає потенціал протидії зазначеним негативним тенденціям шляхом:

- впровадження нових форм неінституціалізованої політичної участі громадян у діяльності представницьких органів влади;
- трансформації ролі та функцій груп інтересів у суспільно-політичних процесах;
- поглиблення професіоналізації представницького правління;
- формування інститутів деліберативної демократії, у тому числі – із застосуванням процедур жеребкування.

Перспективи подальших наукових розробок у цьому напрямку насамперед пов'язані з опрацюванням і впровадженням у практику публічного управління ефективних механізмів залучення громадян до процесів ухвалення рішень та формування публічної політики з урахуванням як національного, так і глобального контексту.

Список використаних джерел і літератури

1. Даймонд Дж. Переворот. Зламні моменти в країнах, що переживають кризу: пер. з англ. В. Горбатий. Київ, 2019. 464 с.
2. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція: пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с.
3. Дергачов О. Місце політичних партій у здійсненні влади в Україні. *Політична думка*. 2002. № 1. С. 3–23.
4. Джудіс Д. Великий вибух популізму: як економічна криза змінила світову політику. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2017. 192 с.
5. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. д. політ. н., професора Г. І. Зеленько. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. 164 с.
6. Кармазіна М. Партогенез в Україні: бажання демократизації? *Людина і політика*. 2001. № 4. С. 29–36.
7. Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.
8. Нариси новітньої історії України, 1991–2021: зб. ст. / ред. М. Мінаков, Г. Касьянов та М. Роджанські. Київ: Laurus, 2021. 344 с.
9. 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.
10. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.
11. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
12. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 384 с.
13. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії: пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута. Київ: Наш формат, 2019. 608 с.
14. Центральна виборча комісія: веб-сайт. URL: www.cvk.gov.ua.
15. Шапіро Б. Як зруйнувати Америку за три прості кроки: пер. з англ. Геннадій Шпак. Київ: Наш формат, 2021. 240 с.
16. Almond G. A., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, An Analytic Study. Boston: Little, Brown & Company, 1965. 379 p.
17. Arrow K. J. The Limits of Organization. New York: Norton, 1974. 88 p.
18. Celis K., Mazur A. Hanna Pitkin's «Concept of Representation» Revisited. *Politics & Gender*, Volume 8, Issue 4, 2012, P. 508–512.
19. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.
20. Hofstadter R. The idea of a party system. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780–1840. Berkeley: University of California Press, 1970. 304 p.
21. Kohen J. Deliberation and Democracy Legitimacy // *Debates in Contemporary Political Philosophy: An Antology*, Routledge, 2002. 464 p. P. 342–359.
22. Kruger J., Dunning D. Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments. *Journal of Personality and Social Psychology*. 1999. № 77 (6): P. 1121–1134.
23. Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy*. 1991. Vol. 2. № 3. P. 42–48.

24. Mair P. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso Books, 2023. 208 p.
25. Manin B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge. New York: Cambridge University Press, 1997. 243 p.
26. Michels R. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Kitchener, Ontario: Batoche Books, 2001. 266 p.
27. Pitkin H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 p.
28. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Maurice Duverger. Wiley, 1963. 439 p.
29. Przeworski A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991. 228 p.
30. Rosanvallon P. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 350 p.
31. Roth K. *The Pushback Against the Populist Challenge* // Human Rights Watch. Mode of access: https://www.hrw.org/sites/default/files/201801world_report_keynote.pdf
32. Wilson A. *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*. New Haven, CT: Yale University Press, 2005. XVIII, 332 p.
33. Yack B. *Democracy and the Lover of Truth* // *Truth and Democracy* / J. Elkins, A. Norris (eds). Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. P. 165–180.

Розділ 3.

Міжнародний парламентаризм у форматі сучасного представництва

Міжнародний парламентаризм займає дедалі помітніше місце в системі сучасних міжнародних відносин. У вузькому розумінні – це сукупність міжнародних організацій парламентського типу. У широкому – система взаємодії парламентів різних держав, що здійснюється через постійні чи тимчасові міжпарламентські інституції, платформи та форми співпраці з метою реалізації міжнародного представництва інтересів громадян через їхніх національних делегатів.

Міжнародний парламентаризм має спільну основу з парламентаризмом національного характеру – представницьку природу та парламентську участь у процесах ухвалення рішень. Проте між ними існують суттєві відмінності, зумовлені різним характером їхнього мандата, правової природи, функцій, механізмів впливу та політичного контексту. Національний парламентаризм функціонує в межах суверенної держави; мандат депутата походить від громадян конкретної країни. Національні парламенти мають законодавчі, контрольні та бюджетні повноваження, що ґрунтуються на національній конституції.

Міжнародний парламентаризм діє поза межами державного суверенітету, на міждержавному або наддержавному рівнях. Депутати міжнародних парламентських інституцій або делеговані національними парламентами, або обрані громадянами безпосередньо для міжнародних органів, втім можуть мати й змішаний характер обрання. Мандат міжнародних парламентських інституцій має переважно дорадчий, за винятком законодавчий, характер. У низці міжнародних та регіональних організацій парламентарі мають можливість ухвалювати резолюції та рекомен-

дації, які (попри обмеженість законодавчих наслідків цих нормативних актів) здатні створювати політичні рамки для рішень урядів. Крім того, міжнародні парламентські інституції контролюють зовнішньополітичну діяльність урядів, здійснюють моніторинг виконання міжнародних зобов'язань та впливають на створення нових міжнародно-правових стандартів.

Феноменальність міжнародного парламентаризму полягає, таким чином, у його здатності трансформувати природу національного представництва в міжнародне. Якщо раніше міжнародна політика здебільшого сприймалася як взаємодія урядів, то сьогодні міжнародні парламентські інституції (як канали об'єднаного національного представництва) забезпечують демократичну легітимацію міжнародних рішень. Завдяки цьому формується більш прозора та підзвітна архітектура глобального врядування. Міжнародний парламентаризм не лише відображає зміни у світовій політиці, а й активно їх формує, виступаючи складовою нового демократичного порядку міжнародного врядування.

3.1. Історичні витоки та тенденції розвитку міжнародного парламентаризму

Становлення міжнародного парламентаризму є наслідком еволюції представницьких інститутів передових країн, розгортання міжнародної співпраці політичних еліт та поступового усвідомлення необхідності демократичного елемента в міжнародних відносинах. Поява ранніх міжпарламентських зв'язків пов'язана з хвилею ліберальних реформ XIX століття та з активним поширенням ідей парламентаризму, конституціоналізму та політичних свобод. У цей період парламентарі почали неформально обмінюватися думками та здійснювати взаємні візити. Поступово такі контакти стали набувати системності, особливо в контексті боротьби за мир і стабільність на тлі соціально-економічних і політичних перетворень буржуазних часів. Європейські парламентарі почали усвідомлювати необхідність міжнародних механізмів співробітництва для запобігання конфліктам [12].

Справжнім початком інституціоналізації сучасного міжнародного парламентаризму вважається створення Міжпарламент-

ського союзу (Inter-Parliamentary Union – IPU) у 1889 році, засновниками якого були відомі миротворці та парламентарі Вільям Рендолф Крімер (Велика Британія) та Фредерік Пасі (Франція). Міжпарламентський Союз (МПС) став першою постійною міжнародною організацією міжпарламентської взаємодії, заклавши історичне підґрунтя розвитку відповідного феномена на етапі ХХ – ХХІ століття.

Дослідники виділяють 3 основні етапи розвитку міжнародного парламентаризму сучасного типу. Перший етап (1898–1939) характеризувався функціонуванням МПС як єдиної міжнародної платформи парламентського типу в період між двома світовими війнами. Винятком до цього можна вважати Північний міжпарламентський союз, створений у 1907 році як форум для співпраці між парламентами скандинавських країн. Сьогодні це Північна рада, створена в 1952 році. Додатково: 1911 року було засновано Імперську парламентську асоціацію, що об'єднала парламенти британських домініонів і самоврядних колоній. Пізніше, у 1948 році, інституція була перейменована на Парламентську асоціацію Співдружності націй. Зазначене як формат міжнародного парламентаризму, попри обмеженість представництва впродовж першого етапу його розвитку, започаткувало тенденцію, яка набувала виразних проявів у системі міжнародних відносин наступних етапів.

Другий етап розвитку міжнародного парламентаризму (1945–1991), що розпочався після II Світової війни, відзначився більш інтенсивним процесом формування міжнародних парламентських інституцій як відображення процесів глобалізації та регіональної інтеграції. Парламентські інституції ставали складовою внутрішніх регіональних процесів, передбачаючи необхідність їхньої демократичної легітимізації. «Суспільний запит на підвищення прозорості ухвалення рішень у міжнародній політиці став провідною темою політичних дебатів, особливо в Європі», – зазначав з цього приводу професор університету Любляни З. Шабіч [35].

Такі підходи вочевидь підтвердилися в 1948 році, коли Гаазький конгрес Європейського руху¹ проголосив кампанію за об'єднання Європи й проклав шлях до створення в 1949 році Ради

¹ Гаазький конгрес (травень 1948 р.) став ключовою подією для європейського інтеграційного руху, зібравши понад 800 політиків, науковців та юристів для обговорення об'єднаної Європи, заснував Європейський рух та став ідейним підґрунтям Ради Європи, закликаючи до спільного європейського парламенту та захисту прав людини.

Європи з Асамблеєю, наділеною консультативними функціями. Незважаючи на первинні обмеження, Консультативна асамблея, перейменована в 1974 році на Парламентську асамблею Ради Європи (ПАРЕ), стала знаковою в становленні міжнародних парламентських інституцій через інтеграцію парламентського виміру в структуру міжурядової організації.

Додатково: структура Ради Європи була взірцем для створення міжнародних організацій у другій половині ХХ ст. Усі провідні західноєвропейські організації того часу набули міжпарламентського компонента: у 1951 році з'явилася Консультативна асамблея Європейського об'єднання вугілля та сталі; у 1954 році парламентську асамблею утворив Західноєвропейський; у 1956 році парламентарі держав-членів НАТО створили Північноатлантичну асамблею, з 1999 року – Парламентську асамблею НАТО.

Із середини 1960-х років ідея міжпарламентських інституцій як форумів для діалогу між парламентарями поширилася й за межами Європи, надаючи цьому феномену загальносвітовий характер. У 1964 році був створений Латиноамериканський парламент, у 1974 – Арабський міжпарламентський союз, у 1975 – Центральноамериканський парламент, у 1977 – Міжпарламентська організація АСЕАН², у 1979 – Андський парламент³.

Початок 1990-х років сформував умови для подальшої інтенсифікації процесу утворення міжнародних парламентських інституцій як показової тенденції третього етапу розвитку міжнародного парламентаризму. Пік утворення міжпарламентських інституцій припав на кінець 1980-х та 1990-ті роки й був зумовлений трьома ключовими процесами:

- занепадом ідеологічних бар'єрів після краху комуністичної системи, що дозволило активізувати міжпарламентську співпрацю [35];
- поглибленням демократизації на національному рівні (як так званої «третьої хвилі демократизації», за С. Гантінгтоном);
- глобалізацією, включаючи детериторіалізацію політики, транснаціоналізацію та міжнародну регіональну співпрацю, які створили потребу в потужнішій парламентській підтримці [22].

² Міжпарламентська організація АСЕАН – Міжпарламентська асамблея Асоціації держав Південно-Східної Азії.

³ Андський парламент – законодавчий орган **Андського співтовариства**, регіонального економічного об'єднання Болівії, Колумбії, Еквадору, Перу.

Ця тенденція новітнього часу отримала назву «нового регіоналізму» як багатовимірною процесу, базованого на економічному, політичному, соціальному, культурному та інших додаткових вимірах інтеграції. «Новий регіоналізм» вийшов далеко за межі «старого регіоналізму», орієнтованого переважно на зони вільної торгівлі або безпекові альянси. У центрі нового регіоналізму, як на цьому акцентують дослідники, перебуває політична мета формування регіональної ідентичності та цілісності.

З іншого боку, особливістю нового регіоналізму став подальший розвиток структурного форматування міжнародного парламентаризму – як через створення нових організацій, так і модернізацію вже чинних, зокрема, в рамках таких інтеграційних об'єднань, як Європейський Союз, Африканський Союз, АСЕАН, МЕРКОСУР⁴. Відтак новий регіоналізм супроводжувався паралельними спробами «парламентаризації», які охопили ключові напрями й формати інтеграції. Найбільш показово це виявилось у тих регіонах, де процеси регіоналізації набули більш розвинутого характеру, – у Європі, Латинській Америці, Африці та пострадянському просторі.

Провідну роль у цьому процесі історично продовжувала відігравати Європа: саме тут у 1949 році виникла Рада Європи, що першою інтегрувала в процес діяльності парламентську інституцію. Європейський парламент, зі одного боку, став першою наднаціональною установою, обраною шляхом загального голосування (1973 р.). Європейський парламент до того поступово перетворився на єдину інституцію, яка володіє комплексом призначальних, законодавчих, бюджетних та контрольних повноважень [41].

Щодо інших міжпарламентських інституцій, то лише небагато з них уповноважені ухвалювати юридично зобов'язальні для національних урядів рішення. Прикладом може слугувати право африканських парламентів (Парламент СЕМАС⁵ та Парламент УЕМОА⁶) ухвалювати вотум недовіри щодо виконавчих органів,

⁴ МЕРКОСУР (Mercosur) – економічний та політичний союз держав Південної Америки, до якого входять як повноправні члени Аргентина, Бразилія, Парагвай, Уругвай, Болівія; передбачено й асоційоване членство.

⁵ Парламент СЕМАС (фр. Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) – Парламентська асамблея Економічного та Валютного співтовариства країн Центральної Африки (2004).

⁶ Парламент УЕМОА (фр. L'Union économique et monétaire ouest-africaine) – Парламентська асамблея (Міжпарламентський комітет) Західноафриканського економічного і валютного союзу (1998).

хоча його юридичні наслідки істотно відрізняються від європейської практики [39; 43].

З іншого боку, на увагу заслуговує моніторингове право міжпарламентських інституцій (Міжпарламентський Союз, ПАРЕ, Парламентська асамблея ОБСЄ) щодо прийнятих ними резолюцій. Показовою в цьому плані є Парламентська асамблея Ради Європи, яка, відповідно до статуту, вимагає звітування представників національних парламентів із реалізації попередньо ухвалених рішень у сфері прав людини з можливістю накладання політичних санкцій на країни-порушники. ПАРЕ, крім того, активно використовує призначальне право щодо обрання Генерального секретаря Ради Європи та суддів Європейського суду з прав людини. Визнаною є й законотворча діяльність ПАРЕ: інституція відіграла ключову роль у підготовці понад третини європейських конвенцій, які стали основою міжнародного права та сприяли його демократизації [7; 35].

Так, досвід ПАРЕ поряд з іншими міжпарламентськими інституціями демонструє тенденцію до розширення функціональної спроможності міжнародних представницьких структур впливати на відносини регіонального або навіть глобального рівня. Суттєве значення має й консультативний статус міжнародних парламентських інституцій, які функціонують як платформи взаємодії, обміну думками, лобювання інтересів, формування спільної позиції національних акторів у системі міжнародних відносин. Хоча реальні можливості міжнародних парламентських інституцій у реалізації покладених на них функцій істотно різняться, приналежність національних парламентів до представницьких установ регіонального або глобального рівня значно підвищує їхній потенціал впливу на міжурядові процеси формування політики й упровадження рішень, які відповідають внутрішньосупільним інтересам.

3.2. Класифікаційні ознаки міжнародних парламентських інституцій

За сучасними оцінками, кількість міжпарламентських інституцій (МПІ), залежно від методології класифікації, коливається від 40 [15] до 100 [21] структур, що визначає їхній статус і систему

впливів на міжнародні відносини. Водночас дослідницькі підходи виключають однозначне трактування зазначеної проблематики, формуючи складний і багаторівневий формат її тлумачення. З цього приводу В. Савіцькі, Генеральний секретар Парламентської Асамблеї Ради Європи (2011–2021), зазначав: «Класифікація міжнародних парламентських асамблей не є легкою справою. Однак розроблення такої класифікації є необхідною передумовою для оцінювання рівня участі парламентів та їхньої прихильності до багатостороннього парламентського співробітництва» [36].

Серед наявних підходів, зокрема, виокремлюють класифікацію міжнародних парламентських інституцій за базовими чинниками їх формування та/або функціонування, що зумовлює розподіл міжпарламентських установ за групами. Ця класифікація враховує:

географічне охоплення з поділом міжнародних парламентських інституцій на:

- глобальні: Міжпарламентський Союз, Парламентська асамблея Світової організації торгівлі (у форматі парламентських конференцій);

- регіональні: Європейський парламент, Панафриканський парламент⁷, Латиноамериканський парламент;

- субрегіональні: Андський парламент, Парламент МЕРКОСУР, Балтійська асамблея⁸;

обсяг повноважень із виокремленням серед МПІ:

- форумів для обговорень (без рішень зобов'язального характеру): МПС, ПА ОБСЄ;

- консультативних органів: ПАРЕ (ухвалює рекомендації, резолюції; дає оцінки з прав людини, демократії);

- контрольних органів: Панафриканський парламент (здійснює моніторинг виконання угод);

- органів із законодавчими повноваженнями: Європарламент (приймає закони разом із Радою ЄС; затверджує бюджет);

спосіб формування міжпарламентської інституції з такими варіативними підходами, як:

⁷ Панафриканський парламент (ПАП) – представницький орган Африканського Союзу, створений для забезпечення участі народів Африки в управлінні континентом та економічній інтеграції.

⁸ Балтійська асамблея – дорадчий орган зі співробітництва між парламентами Естонії, Латвії та Литви (1991).

- прями вибори депутатів: Європарламент (кожні 5 років);
- делегування депутатів від національних парламентів: ПАРЄ, ПА ОБСЄ, ПА НАТО;

- реалізація змішаної моделі формування депутатів: Панафриканський парламент, МЕРКОСУР (деякі країни проводять прями вибори, інші делегують представників);

функціональне спрямування, що передбачає поділ МПІ на структури:

- політико-правового характеру: ПАРЄ (орієнтованість на правозахист, демократію, верховенство права);

- безпекові: ПА НАТО, ПА ОБСЄ;

- економічні, інтеграційні: парламент МЕРКОСУР, Андський парламент;

- універсальні: Європарламент... [11; 32],

а також інші окремі чинники з огляду на уявлення про специфіку сучасного міжнародного парламентаризму.

Більш універсальним вважається підхід, заснований на інтегральному аналізові тенденцій інституціоналізації та функціонального спрямування міжнародних парламентських інституцій як основи їх системного осмислення. На особливу увагу в цьому контексті може заслуговувати аналітична розробка німецької дослідниці К. Кісслінг, яка обґрунтовує класифікацію МПІ з урахуванням чотирьох узагальнювальних груп, а саме:

- міжнародних або регіональних парламентських союзів чи асамблей;

- парламентських органів міжнародних або регіональних (урядових) організацій;

- міжнародних або регіональних парламентських спеціалізованих установ (агенцій);

- міжпарламентських неурядових організацій [2; 21].

Кожну з цих груп розглянуто з урахуванням комплексу організаційних та емпіричних чинників як методологічної платформи їх виокремлення в системі сучасних міжнародних організацій. Перша група, за К. Кісслінг, охоплює міжнародні або регіональні парламентські союзи чи асамблеї, що формуються на міжнародному або транснаціональному рівні як незалежні, самовизначені об'єднання парламентарів. Ці інституції є офіційними установами, оскільки їхнє членство формується через делегації національних або регіональних парламентів. Вільне приєднання пар-

ламентарів до асамблей (окрім членства в делегації) не передбачено. Здебільшого такі організації є чітко інституціолізованими, що визначає платформу для їхньої повної (правової) автономії.

Дослідники налічують близько 20 парламентських організацій зазначеного типу, до яких (з урахуванням дат утворення) традиційно відносять:

- 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) та ін.

Зупиняючись на чинникові автономії як специфічній характеристиці інституції цієї групи, дослідники Г. Дж. Шермерс і Н. М. Блокк зазначають, що міжпарламентські союзи або асамблей не є урядовими організаціями, оскільки, на відміну від національних парламентів (міждержавних об'єднань), є представницькими, а не законодавчими структурами. Інша відмінність стосується установчих засад функціонування міжпарламентських союзів або асамблей. Для урядових організацій установчим актом, що започатковує їхню діяльність, є зазвичай міжнародний договір, тоді як формат міжпарламентських асамблей або союзів не вимагає відповідного договірного документа. Урядові організації в поодиноких випадках також можуть функціонувати без відповідного міжнародного договору як своєї основи. Утім для зміни статусності міждержавних утворень необхідні законодавчі (договірні) акти, а зміни в межах міжпарламентських союзів можуть бути реалізованими простим рішенням їхніх представницьких органів [37, р. 26–33].

Другий тип формувань із наведеного вище переліку класифікаційних груп представлений парламентськими органами міжнародних або регіональних організацій. Ці інституції, по суті, є представницькими органами міжнародних, регіональних або наднаціональних об'єднань. Спроможність таких організацій та/або їхніх органів підтверджується здебільшого міжнародним договором та/або є частиною міжнародного договору для урядової організації загалом.

Ці інституції:

- можуть бути основними або допоміжними, але в будь-якому разі підпорядкованими вищій системі міжнародної або регіональної організації;

- зазвичай вони мають свої власні статuti, підрозділи (допоміжні органи) та власний бюджет;

- можуть мати риси суб'єкта міжнародного права: дипломатичні привілеї та імунітети для організації загалом та/або для її членів, уповноважені укладати міжнародні договори;

- беруть участь у діяльності організації.

Так, більшість парламентських інститутів зазначеного типу зберігає певний ступінь незалежності, втім функціонують як органи міжнародних або регіональних організацій. Прикладом є:

- 1945 – Генеральна Асамблея ООН;

- 1962 – Європейський парламент;

- 1994 – Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ);

- 2004 – Парламентська асамблея ГУАМ (об'єднання Грузії, України, Азербайджану, Молдови).

Як визнано в науковій літературі, специфікою зазначених об'єднань є те, що в низці випадків – додатково до представницьких функцій – вони можуть виконувати й законодавчі функції. Найбільш показовим прикладом цього зазвичай вважають Європейський парламент, який часто називають зразковою Парламентською асамблеєю з найбільшою законодавчою компетенцією. Насправді ж законодавчий вплив Європейського парламенту обмежений спільними законодавчими функціями в межах структур ЄС. Як уточнення: ЄП має право на спільне ухвалення рішень разом із Радою міністрів, хоча саме це положення, за Лісабонським договором, визначило особливе місце Європейського парламенту в системі функціонування ЄС [41].

Щодо третьої групи міжпарламентських інституцій з огляду на класифікаційну систему, яку розглядаємо, то вона, за К. Кіслінг, набуває формату міжнародних або регіональних парламентських спеціалізованих агенцій. Емпіричний аналіз показує, що цей тип організації має значний рівень міжнародної незалежності, взаємодіє з певною міжнародною організацією, реалізуючи щодо неї (через представницькі функції) політичні важелі впливу.

Відмінними рисами парламентських спеціалізованих аген-

цій, порівняно, 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 та пов'язаною з нею міжнародною організацією досить виняткове;

- співпраця ґрунтується здебільшого на простому рішенні;
- для деяких органів статус агенції є початковою стадією їхнього перетворення на представницькі органи організацій;

- на відміну від парламентських органів міжнародних (урядових) організацій, парламентські спеціалізовані агенції зберегли відчутну незалежність у стосунку до державної системи.

Прикладом зазначених інституцій є:

1955 – Парламентська асамблея НАТО – ПА НАТО (Атлантична асамблея до 1966 року і Північноатлантична асамблея до 1998 року);

1991 – Парламентська конференція Балтійського моря (BSPC);

1993 – Парламентська асамблея Організації Чорноморського економічного співробітництва (PABSEC);

1993 – Конференція парламентарів Арктичного регіону (CPAR) та інші.

Розглядаючи питання можливих політичних впливів парламентських агенцій, аналітики, як правило, звертаються до прикладу Парламентської асамблеї НАТО як актора міжнародних відносин. Так, зберігаючи статус незалежного форуму законодавців країн-членів Альянсу, ПА НАТО слугує містком між парламентами й урядами та самим НАТО, сприяє консенсусу та прозорості, обговорює питання безпеки, підтримує розширення Альянсу та демократичні реформи в країнах-партнерах, допомагає інтегрувати їхню політику з політикою НАТО. Її специфіка полягає у відсутності повноважень ухвалювати рішення, втім ПА НАТО здатна реалізовувати потужний вплив на політику через рекомендації, що формують національні рішення та міжнародний порядок денний, а також у ролі інструменту парламентської дипломатії та підтримки партнерства [23].

Четверта група, за класифікацією К. Кісслінг, це неформальні об'єднання парламентарів регіонального, надрегіонального або міжнародного рівня, що утворюються з метою вирішення специфічних завдань. К. Кісслінг використовує для класифікації цієї

групи міжпарламентських інституцій мета-термін «GRINGOs» (Government Run/Inspired NGOs), який можна тлумачити як «підтримувані (інспіровані) урядом неурядові організації», що мають недержавний характер, утім формуються тільки з парламентарів, які входять до складу національних законодавчих гілок влади. За цих обставин вони можуть навіть фінансуватися парламентами. Ключовою особливістю цих організацій є приватна база їхньої інституціоналізації, орієнтація на окремі (пов'язані з регіонами або конкретними проблемами) норми функціонування [21].

Так, міжпарламентські інституції типу «GRINGOs» поділяються на дві субгрупи:

- ті, що відображають регіональний спектр дії;
- ті, що 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 відповідно дати утворення:

1996 – Азіатсько-Європейська зустріч парламентського партнерства (ASEP) як форум Національних парламентів країн АСЕМ (Asia-Europe Meeting) і Європейського парламенту (EP);

2005 – Євро-середземноморська конференція спікерів за участі голів національних парламентів країн-членів ЄС та країн Південного Середземномор'я – Алжиру, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Марокко, палестинської території, Сирії, Тунісу, Туреччини;

2002 – G8 як зібрання спікерів національних парламентів Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Росії⁹, Великобританії, США й президента Європейського парламенту;

2000 – Сенати світу як форум, представлений офіційними особами палат національних парламентів, та інші.

«GRINGO's», що відображають проблемні напрями діяльності, представлені міжпарламентськими об'єднаннями, що мають стосунок до вирішення окремих (політичних, соціальних, гуманітарних, інших) проблем. Деякі з цих міжнародних інституцій є більш загальними за компетенцією, тоді як інші мають тематичні місії. Серед таких:

⁹ Росію було виключено з Великої вісімки в червні 2014 року після анексії українського півострова Крим.

1978/1979 – Парламентарі за глобальні дії (PGA) як представництво національних (регіональних) груп парламентарів, що діють за підтримкою ООН і є орієнтованими на сприяння миру, демократії, верховенства права, прав 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, що включає чинних та колишніх представників парламентів, а також 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, зокрема з питань міжнародного розвитку, інші.

Серед прикладів міжнародних об'єднань парламентарів політичного спрямування, що відображають тенденції сучасних міжнародних відносин, є мережа «United4Ukraine» («Об'єднані заради України»), утворена після початку широкомасштабного вторгнення РФ в Україну з метою консолідувати військову, фінансову та політичну підтримку України з одночасним відстоюванням її євроатлантичної інтеграції. Мережа має глобальний рівень, адже об'єднано понад 300 парламентарів з ЄС, США, Канади, інших країн. Серед напрямів діяльності мережі – співпраця з ключовими міжнародними форумами задля висвітлення ситуації в Україні, посилення санкцій проти агресора та забезпечення сталої антиросійської коаліції міжнародного рівня, повна інтеграція України в ЄС і НАТО.

24–25 серпня 2025 року делегація світової парламентської мережі «United4Ukraine» відвідала Україну, оприлюднила заяву на підтримку України та українського народу. У ній учасники «United4Ukraine» – члени комітетів із закордонних справ, оборони та з європейських питань парламентів країн ЄС і НАТО, представники Європейського парламенту та Ради Європи – наголосили, що підтримують суверенітет України, її незалежність, єдність і територіальну цілісність відповідно до міжнародно визнаних кордонів 1991 року.

Парламентарі заявили, що готові застосовувати всі заходи, аби покласти край неспровокованій, невинуватій, терористичній і незаконній війні Росії проти України. Вони наголосили, що будь-які переговори про припинення війни мають передбачати чіткі, надійні та юридично зобов'язувальні гарантії, а уряди держав, які готові до цих гарантій долучитися, мають надати конкретні пропозиції до кінця серпня 2025 року.

Підписанти закликали парламенти всього світу терміново ухвалювати резолюції із твердженням, що окуповані Росією території України ніколи не можуть бути визнані ні де-юре, ні де-факто і що не можна приймати жодних обмежень суверенітету України, її внутрішньої чи зовнішньої політики, включно з її правом обирати альянси. «Визнаємо, що безпека України і трансатлантичної спільноти є неподільною», – вказано в заяві.

Частиною документа стало й порушене питання євроінтеграції України із закликом парламентарів відкрити перший переговорний кластер щодо вступу України до ЄС вже на початку вересня 2025 року. Серед визначених перспектив – і початок переговорного процесу щодо членства України в ЄС наприкінці 2025 року із досягненням статусу повноправного членства України в Євросоюзі до 1 січня 2030 року.

Учасники зустрічі закликали держави-члени НАТО суттєво збільшити оборонні витрати й інвестиції на посилення України, підтвердити дорожню карту членства України в НАТО з чіткими часовими межами. Водночас парламентарі закликали українську владу зміцнювати національну політику згуртованості й демократії, підтримувати політичний і медійний плюралізм, конструктивний діалог та демократичні принципи [6].

Відповідні параметри забезпечують сприйняття «United4Ukraine» як парламентської платформи для захисту та лобіювання інтересів України на міжнародній арені. Загалом платформа є додатковим інструментом у діяльності неурядових парламентських інституцій, спрямованих на підтримку затвердженого міжнародного порядку та сучасної системи міжнародних відносин. Попри те, що міжнародні парламентські інститути (МПІ) відрізняються правовими повноваженнями та ефективністю, вони мають одну спільну рису: всі впроваджують демократичний елемент у регіональне та глобальне управління. Здебільшого вони більше не обмежуються взаємним обміном національ-

них внутрішніх практик, але стосуються зовнішньої політики своїх держав і питань глобального масштабу, які перебувають або повинні бути на порядку денному ухвалення регіональних або міжнародних урядових рішень.

3.3. Основні напрями реалізації представницьких функцій міжнародних парламентських інституцій

Міжнародні парламентські інституції суттєво відрізняються за своїми інституційними засадами й функціональними повноваженнями. Спільним чинником МПІ є орієнтація на реалізацію представництва як формальної ознаки парламентської діяльності в системі внутрішньо-суспільної та міжнародної діяльності. Так, МПІ дають можливість представникам національних парламентів брати участь у міжнародному врядуванні, доносити позицію своєї країни або парламенту на широкий міжнародний рівень. Це один зі способів, завдяки якому національні інтереси, громадянська думка та парламентарні позиції можуть бути представлені на глобальному рівні. У разі наднаціональних парламентів (зокрема Європейського парламенту) представництво набуває безпосереднього характеру, оскільки депутатів обирають громадяни. Це створює легітимаційну основу для впливу на міжнародні рішення та забезпечує демократичний мандат ЄП [38].

Одним із ключових способів реалізації представницьких функцій МПІ є застосування інструментів моніторингу, парламентського контролю, нагляду та просування демократичних стандартів. Ці механізми трансформують МПІ з консультативних структур у впливових суб'єктів міжнародного врядування [35]. Так, моніторинг у діяльності МПІ полягає в систематичному аналізі виконання державами міжнародних зобов'язань, дотримання прав людини, якості виборчих процесів та демократичного розвитку. Цей процес є ключовим у відображенні інтересів держав і громадян, оскільки дозволяє забезпечити відповідність національної політики міжнародним стандартам. Моніторинг формує об'єктивне бачення політичних процесів у країнах-членах та партнерських державах, забезпечуючи участь громадян у міжнародному дискурсі через їхніх парламентарів. На прикладі

ПАРЕ, це – моніторинг дотримання країнами-членами норм демократії, верховенства права та прав людини через спеціальний Моніторинговий комітет. Регулярні звіти та рекомендації формують політико-правовий тиск на держави, забезпечуючи відповідальність урядів перед міжнародною спільнотою [29]. Європейський парламент щорічно ухвалює звіти про права людини та демократію у світі, здійснюючи моніторинг стану демократичних свобод у країнах-партнерах ЄС [13]. Делегації ПА ОБСЄ активно залучаються до міжнародних місій зі спостереження за виборами, що є важливим інструментом парламентської дипломатії та демократичного представництва [28].

Контроль у діяльності МПІ – це здатність вимагати звітність, оцінювати роботу міжнародних виконавчих органів, впливати на бюджетні рішення та кадрову політику. На відміну від моніторингу, контроль є більш формалізованим і часто має юридично закріплені повноваження. Європейський парламент, зокрема, має найбільш розвинену у світі систему наднаціонального парламентського контролю. Його повноваження включають: затвердження складу Європейської комісії; можливість висловлення вотуму недовіри Комісії; контроль за виконанням бюджету ЄС; заслуховування звітів Комісії та Ради ЄС [13]. Панафриканський парламент контролює виконання рішень Африканського Союзу, аналізує відповідність держав принципам демократії та належного врядування. Хоча його рішення не є юридично обов'язковими, вони мають значний політичний вплив на систему виконавчих органів країн-членів об'єднання [30]. Парламентська асамблея ОБСЄ здійснює контроль за реалізацією державами безпекових та гуманітарних зобов'язань, проводить слухання та готує політичні рекомендації [27].

МПІ відіграють ключову роль у розробці, закріпленні та поширенні демократичних стандартів на глобальному рівні. Ці стандарти охоплюють права людини, незалежність судів, свободу медіа, чесність виборів, участь громадян у політиці тощо. Як приклад, Міжпарламентський Союз розробляє глобальні стандарти парламентської демократії, включно з Декларацією про критерії демократичних виборів та рекомендаціями щодо функціонування парламентів [33]. Значну роль у цьому напрямі відіграє також ПАРЕ як міжнародна структура, що формує рекомендації щодо свободи слова, виборчих стандартів, реформ правосуддя, прав

меншин. Рішення ПАРЕ, зокрема, стали базою для демократичних трансформацій у країнах Центральної та Східної Європи після 1990 року [7; 10]. На увагу в аспекті розробки та поширення демократичних стандартів заслуговує й практика Європейського парламенту, що вимагає від країн-кандидатів до ЄС відповідності критеріям демократії як важливої передумови інтеграційного процесу і формування загальноєвропейської ідентичності [4].

Важливо додати до вищевикладеного й значення наглядових повноважень МПІ, спрямованих на аналіз виконання рішень міжнародних судів, угод та політичних зобов'язань як системи залучення громадян до глобальних політичних процесів через парламентарів. Загальноновизнану роль у цьому контексті відіграє ПАРЕ, яка реалізує нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, проводячи спеціальні засідання та оцінюючи прогрес держав у зазначеному напрямі [10]. Активно виявляє себе наглядова функція й у діяльності ПА НАТО, спрямована на реалізацію контролю щодо оборонних реформ та демократичного цивільного контролю над збройними силами в країнах-членах і партнерах [24]. Вагому роль відіграє також наглядова функція в діяльності тих парламентських інституцій, які орієнтовані на інтеграційні процеси в межах наявних об'єднань. Зокрема, Латиноамериканський парламент (PARLATINO)¹⁰ наглядає за імплементацією інтеграційних рішень у країнах Латинської Америки, оцінюючи відповідність політичних процесів регіональним стандартам демократії та надаючи відповідні рекомендації країнам у зазначеній сфері [34].

Демократичні принципи формують засади реалізації й такого надзвичайно вагомого формату реалізації представництва міжнародних парламентських інститутів, як дипломатія. Сутність дипломатії МПІ полягає в організації політичного діалогу, контролі виконання міжнародних зобов'язань, просуванні демократичних цінностей, участі в конфліктному посередництві, здійсненні наглядової діяльності та формуванні міжнародної публічної думки. На відміну від традиційної міждержавної дипломатії, яка реалізується виконавчою владою, парламентська дипломатія відображає інтереси суспільства через діяльність виборних представників,

¹⁰ Латиноамериканський парламент (PARLATINO) є регіональною асамблеєю, що складається з представників 23 національних парламентів Латинської Америки та Карибського басейну.

політичних фракцій та національних парламентських делегацій. Саме представницька природа МПІ надає їхній дипломатії демократичну легітимність, відкритість та політичний плюралізм, дозволяючи створювати додаткові канали впливу на міжнародні процеси, не обмежені інструкціями урядів. Згідно з дослідженнями, міжнародні парламентські інституції дедалі частіше відіграють значну роль у міжнародних відносинах, демократизації та налагодженні міждержавного діалогу [9].

Дипломатія МПІ реалізується через кілька ключових напрямів:

● **Представницький напрям:**

відображення позицій національних парламентів і делегацій; формування парламентарного консенсусу з міжнародних питань.

● **Нормотворчий і рекомендаційний напрям:**

ухвалення резолюцій, рекомендацій, декларацій; участь у формуванні міжнародних стандартів (ПАРЄ, ЄП, ПА ОБСЄ).

● **Моніторинговий і контрольний напрям:**

спостереження за виборами (ПА ОБСЄ, ПАРЄ); моніторинг виконання міжнародних зобов'язань державами; оцінка стану демократії, прав людини, верховенства права.

● **Медійно-комунікаційний напрям:**

публічна дипломатія через медіа, звіти, пресконференції, аналітичні документи.

● **Діалогово-миротворчий напрям:**

сприяння міжпарламентському діалогу, зменшенню конфліктів, комунікації між ворожими сторонами. Прикладами є діяльність ПА Ради Європи, ПА ОБСЄ, Міжпарламентський Союз (IPU) [9].

Центральним актором парламентської дипломатії в сучасній Європі є Європейський парламент (ЄП), що має унікальні інституційні повноваження та значний вплив на зовнішню політику Європейського Союзу. Його дипломатична діяльність поєднує політичне представництво громадян ЄС із широким набором зовнішньополітичних інструментів [14].

По-перше, ЄП здійснює масштабну **нормативно-ціннісну дипломатію**, спрямовану на захист прав людини у світі. Суттєву роль у цьому напрямі відіграють Комітет із закордонних справ (AFET), а також підкомітет з прав людини (DROI), які формують

ключові аналітичні доповіді, проводять слухання та ініціюють резолюції щодо ситуацій із правами людини, політичних криз або порушень демократії.

По-друге, ЄП активно працює у сфері **посередництва та міжпарламентського діалогу**. Делегації ЄП до Спільних парламентських комітетів асоціації (наприклад, ЄС–Україна) виступають майданчиками для дискусії щодо імплементації угод, оцінки політичних реформ та вирішення конфліктних питань. ЄП також взаємодіє з країнами Африки, Карибського басейну та Тихого океану в межах Парламентської асамблеї АСР–EU, сприяючи міжрегіональній співпраці [31].

Третім важливим виміром є **контрольна та наглядова дипломатія**. ЄП має право схвалювати або блокувати міжнародні угоди ЄС, включно з торговельними. Завдяки цьому парламент виконує роль демократичного «фільтра» зовнішньої політики Союзу, впливаючи на зміст угод у сфері торгівлі, захисту персональних даних, енергетики та безпеки [14]. Крім того, ЄП контролює використання зовнішньополітичних бюджетних інструментів, що забезпечує політичну підзвітність діяльності Європейської комісії та Європейської служби зовнішніх дій.

Важливим напрямом є **виборча дипломатія**, у межах якої ЄП бере участь у міжнародних місіях спостереження за виборами, зокрема у співпраці з ПА ОБСЄ та ПАРЄ. Такі місії формують авторитетні оцінки стану виборчих процесів і зміцнюють міжнародні стандарти демократичних виборів [28].

Європейський парламент також активно реалізує **економічну та інтеграційну дипломатію**. Його роль у ратифікації міжнародних торговельних угод робить парламент ключовим актором у формуванні глобальної економічної політики ЄС. Через міжпарламентські делегації ЄП підтримує структурований діалог із державами Європи, Азії, Америки, Африки та Близького Сходу [40].

Нарешті, ЄП здійснює **публічну та комунікаційну дипломатію**, забезпечуючи високий рівень прозорості міжнародної політики. Онлайн-трансляції пленарних засідань, публічні звіти, відкриті слухання та доступність документів формують унікальний демократичний рівень міжнародної політики, що поєднує представництво, контроль, діалог, моніторинг і комунікацію. ЄП став одним із найбільш впливових парламентських акторів у світовій політиці, забезпечуючи політичну легітимацію зовнішніх

дій ЄС і формуючи нову модель парламентського впливу на міжнародні відносини.

Зазначене набуло особливого прояву в реалізації дипломатії ЄП щодо України, де Європейський парламент виступає як інституційний адвокат України, послідовно підтримуючи її суверенітет, територіальну цілісність та європейський інтеграційний курс. Ключовим інструментом дипломатії Європейського парламенту в цьому контексті від початку агресії РФ у 2014 році стало ухвалення резолюцій, у яких парламент засуджував порушення міжнародного права та закликав інші інституції ЄС до активних дій.

Підтримка євроінтеграційного курсу в зазначеному аспекті стала одним із провідних напрямів діяльності ЄП. Так, у вересні 2014 р. Європейський парламент синхронно із Верховною Радою України ратифікував угоду про асоціацію, що стала платформою взаємодії сторін у сфері інтеграційних процесів ЄС. Європейський парламент системно наголошував на необхідності повної імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також на продовженні структурних реформ у сферах державного управління, антикорупційної політики та судової системи. У цьому сенсі Європарламент виконував функцію політичного каталізатора інтеграційних процесів, формуючи сприятливе політичне середовище для поглиблення відносин між Україною та ЄС [32].

Значущим виміром дипломатії Європейського парламенту щодо України на етапі 2014–2021 рр. став і вплив на демократичні процеси в Україні, зокрема демократичний нагляд і захист прав людини. ЄП регулярно розглядав питання дотримання демократичних стандартів, підтримував громадянське суспільство та незалежні медіа, а також брав участь у міжнародному спостереженні за виборчими процесами. Тут можна навести приклад участі европарламентарів як членів офіційних делегацій спостерігачів за президентськими виборами в Україні 2014, 2019 рр. і парламентськими 2014, 2019 рр. з метою підтвердження їхньої демократичності [16; 25; 26; 42]. Таким чином, парламентська дипломатія ЄП виконувала функцію демократичної легітимації політики ЄС щодо України, поєднуючи політичну підтримку з вимогами до якості демократичного врядування.

Додатковим напрямом у цьому аспекті стала підтримка інституційної спроможності парламенту та органів місцевого самоврядування в Україні. Політичною платформою розвитку

міжпарламентських відносин ЄС і України є Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом щодо спільних рамок парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності, який визначив стратегічні перспективи розвитку взаємовідносин сторін [5]. Європарламент, зокрема, взяв активну участь у розробці «Доповіді та дорожньої карти» щодо процесу парламентської реформи, яка розпочалась у 2016 році та була спрямована на широкий спектр модернізаційних перетворень – забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України (законодавчої, контролюючої та представницької); підвищення якості українського парламентаризму; підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України [1]. Тоді ж ВРУ ухвалила відповідну постанову, у якій рекомендації місії Європейського парламенту було визнано основою подальших змін [8].

Упродовж років обидва парламенти зосереджувалися на впровадженні «Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та нарощування потенціалу Верховної Ради України», що ґрунтується на Місії Європейського парламенту з оцінки потреб до Верховної Ради України. Так, визнаючи необхідність підтримати Україну на шляху до демократичних реформ і заради подолання суспільної роз'єднаності, Європейський парламент погодився надати посередництво та сприяти діалогу між основними політичними партіями у Верховній Раді України. Цей процес посередництва був зосереджений на досягненні консенсусу щодо інституційних реформ, висвітлених у «Доповіді та дорожній карті», і набув форми нового інструменту посередництва Європейського парламенту, відомого як «Діалог Жана Моне задля миру та демократії».

Загалом, «Діалог Жана Моне задля миру та демократії» як інструмент парламентського посередництва та діалогу посилив здатність політичних лідерів України розвивати справжній міжпартійний діалог і будувати консенсус, необхідний для формування демократичної парламентської культури й довіри [20]. З часів першого «Діалогу Жана Моне» з Верховною Радою України з жовтня 2016 року до грудня 2024 року відбулося одинадцять раундів діалогу, які стосувалися широкого кола питань від статусу та прав опозиції до реформ структури комітетів, а також електрон-

ного голосування. «Діалог Жана Моне» визначив зусилля Європейського парламенту щодо розробки далекосяжної програми нарощування потенціалу Верховної Ради та сприяння процесу інституційних реформ. Він також забезпечив платформу для лідерів фракцій задля пошуку консенсусу щодо пріоритетів національної політики [3].

Після російського широкомасштабного вторгнення в лютому 2022 р. Європейський парламент (ЄП) відіграв активну роль у формуванні політичної та нормативної відповіді ЄС на агресію: засудження дій РФ, вимога жорстких санкцій, політична і символічна підтримка суверенітету України, посилення міжпарламентської співпраці з Верховною Радою, ініціативи щодо гуманітарної і фінансової допомоги, а також послідовна підтримка європейської перспективи, зокрема підтримка кандидатського статусу України.

Хронологічно вже 1 березня 2022 ЄП прийняв резолюцію із засудженням російської агресії, закликом до санкцій, допомоги, реалізації європейської інтеграційної перспективи України [18].

23 червня 2022 р. Європейська Рада ЄС надала Україні статус кандидата – рішення, яке попередньо здобуло підтримку з боку ЄП [17].

Упродовж 2023–2025 рр. Європейський парламент здійснював постійну підтримку України через резолюції, візити делегацій, публічні виступи керівництва, лобювання рішень Ради і Комісії ЄС щодо фінансових ресурсів та макрофінансової допомоги [19].

Так, Європейський парламент став важливим чинником парламентської дипломатії щодо України після 24.02.2022 р.: він забезпечив однотайний політичний фронт, активізував міжпарламентський діалог і підсилював політичні ініціативи ЄС. Попри те, що ЄП залишається, переважно, радником і політичним каталізатором для практичної реалізації Європейського Союзу в дипломатичній сфері, де дії парламенту вимагають координації з Радою, Комісією та державами-членами, саме парламент як репрезентатор позиції громадян-членів Союзу значною мірою формує концептуальну лінію поведінки ЄС на світовій арені. У цьому полягає специфіка дипломатії Європейського парламенту як представницького органу ЄС, що концентровано відображає потенціал у зазначеній сфері міжнародного парламентаризму.

Загалом представницькі функції міжнародних парламентських інституцій виявляють значну демократичну й нормативно-регулятивну спроможність впливу на світову політику,

сприяючи залученню парламентського виміру до глобального управління та підвищення його легітимності. Хоча ефективність представницьких функцій МПІ може стримуватися інституційними, правовими та політичними обмеженнями, передусім відсутністю обов'язкової юридичної сили рішень, що ухвалюються на їхньому рівні, та залежністю процесу реалізації відповідних рішень від волі держав, сутнісний зміст представництва залишається основоположним принципом стабільних демократій. Перспективою зростання представницьких функцій МПІ вважається як нормативно-правове розширення їхніх повноважень, так і інституційної координації з виконавчими органами, зміцнення зв'язку з громадянами держав-учасниць, залученими до функціонування міжнародного парламентаризму.

Список використаних джерел і літератури

1. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004. Вересень 2015 – лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

2. Дудко І. Класифікаційні ознаки міжнародних парламентських інституцій: до питання про теоретичні аспекти міжнародного парламентаризму. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2023. № 2(18). С. 38–42.

3. За участю керівництва Верховної Ради України відбувся 11-й раунд «Діалогів Жана Монне». Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 04 грудня 2024. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/256373.html>

4. Законодавство ЄС про вибори та зобов'язання України. IFES в Україні. Травень 2023 року. URL: <https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2024/01/zakonodavstvo-eu-pro-vybory-ta-zabov'yazannia-ukrainy.pdf>

5. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Документ n0002001-15, поточна редакція – підписання від 03.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text>

6. Парламентська мережа «United for Ukraine» закликає відкрити перший переговорний кластер з ЄС вже на початку вересня. URL: https://comeuoint.rada.gov.ua/news/main_news/75268.html

7. Правові аспекти діяльності Ради Європи: навчальний посібник / Лісова К. С., Фокін Я. Ф., Чернецька О. В., Яцишин Н. Г. Ірпінь: Державний податковий університет, 2024. 244 с.

8. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року, № 1035-VIII. Документ 1035-VIII, чинний, поточна редакція – прийняття від 17.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>

9. About parliamentary diplomacy. Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. URL: https://www.aalep.eu/about-parliamentary-diplomacy?utm_source=chatgpt.com

10. Benoît-Rohmer F., Klebes H. Council of Europe law: Towards a pan-European legal area. Council of Europe Publishing, 2005. 248 p. URL: <https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/coelaweng.pdf>

11. 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. № 3. URL: <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2012-3.pdf>

12. Cofelice A., Stavridis S. The European Parliament as an International Parliamentary Institution. *European Foreign Affairs Review*. 2014. Vol. 19. № 2. P. 145–178. URL: https://journals.scholarsportal.info/details?uri=/13846299/19i0002/145_tepaapi.xml

13. Costa O., Brack N. How the EU Really Works: European Parliament and Democratic Governance. Routledge, 2018. 344 p.

14. Costa O., Dri C., Stavridis S. The European Parliament and its International Relations / Ed by S. Stavridis, D. Irrera. London: Routledge, 2015. 304 p.

15. De Puig L. M. International Parliaments. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. 33 p.

16. Election observation delegation to the presidential elections in Ukraine (25 May 2014). Report by Göran FÄRM, Chair of the Delegation. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212623/Election_report_Ukraine_25_May_2014_.pdf

17. European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations, 23 June 2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/?utm_source=chatgpt.com

18. European Parliament resolution of 1 March 2022 on the Russian aggression against Ukraine (2022/2564(RSP)). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj%3AJOC_2022_125_R_0002&utm_source=chatgpt.com

19. How the EU is supporting Ukraine in 2025. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20250210STO26798/how-the-eu-is-supporting-ukraine-in-2025>

20. Jean Monnet Dialogues. Global democracy support. European parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues>

21. Kissling C. The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. URL: https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis_en.pdf

22. Marschall S. European Parliaments in Transnational Organizations: Parliamentary Cooperation beyond the European Union. Paper prepared for the Conference «Fifty Years of Parliamentary Cooperation», 13 June 2007, Bundesrat, Berlin, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: https://www.swp-berlin.org/publications/products/projekt_papiere/070829marschall_ks.pdf

23. NATO. Parliamentary Assembly. URL: <https://www.nato-pa.int/>

24. NATO. Parliamentary Assembly. 022 Annual Session Committee Reports. URL: <https://www.nato-pa.int/content/2022-annual-session-committee-reports>

25. Observation of the early parliamentary elections in Ukraine (26 October 2014). Election observation report. Doc. 13641. 17 November 2014. URL: <https://pace.coe.int/en/files/21316/html>.

26. Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019). Election observation report. Doc. 14896. 23 May 2019. ULR: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27698&lang=en>

27. OSCE PA. Annual Reports. ULR: <https://www.osce.org/annual-reports>

28. OSCE PA. Election Observation. Documents. ULR: <https://www.oscepa.org/en/activities/election-observation>

29. PACE Quality Data Monitoring and Reporting Guidance. January, 2024. ULR: <https://www.cms.gov/files/document/pace-quality-monitoring-and-reporting-guidancejanuary-2024.pdf>

30. Pan-African Parliament. Reports. ULR: <https://pap.au.int/en/documents/reports>

31. Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion / ed by K. Raube, M. Müftüler-Baç, J. Wouters. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2019. 544 p.

32. Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance / ed. by S. Stavridis, D. Jancic. Leiden: Brill / Nijhoff, 2017. 412 p.

33. Parliamentary oversight: A self-assessment toolkit. Draft October 12, 2018. ULR: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/toolkit-12-10-2018-e.pdf?utm_source=chatgpt.com

34. Regulatory framework to consolidate parity democracy. ULR: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/Regulatory-Framework%20Parity%20Democracy.pdf>

35. Šabič Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs*. 2008. № 61 (2). P. 255-271.

ULR: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441785

36. Sawicki W. How do national parliaments take forward the work of parliamentarians who attend international parliamentary assemblies? Meeting of the Association of Secretaries General of Parliaments 7 October 2013, Geneva. ULR: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2016Strasbourg/20160915-ParliamentaryFollowUp-EN.pdf>

37. Schermers H. G, Blokke N. M. International Institutional law. 5th edition. Brill, 2011. 1274 p.

38. Schmidt V. Democracy and Legitimacy in the European Revisited: Input, Output and «Throughput». *Political Studies*. 2012. № 61(1). P. 2–22.

39. The history and structure of CEMAC. ULR: <https://wiredspace.wits.ac.za/server/api/core/bitstreams/b74166db-ffdc-4bc1-bf86-b1a08875696c/content>

40. The European Parliament in EU external action. ULR: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769564/EPRS_BRI\(2025\)769564_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769564/EPRS_BRI(2025)769564_EN.pdf)

41. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. ULR: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng>

42. Ukraine, Early Parliamentary Elections, 21 July 2019: ODIHR Election Observation Mission Final Report. Originally published 20 Nov 2019. ULR: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-early-parliamentary-elections-21-july-2019-odihr-election-observation-mission>

43. Union Economique et Monétaire Ouest Africaine The Inter-Parliamentary Committee. ULR: https://www.uemoa.int/en/organes/inter-parliamentary-committee?utm_source=chatgpt.com

Частина II.

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ

Розділ 1.

Витоки народовладдя та представницької влади в Україні

Українська держава має давні демократичні традиції. Спадщина державотворчої теорії та практики в Україні, незважаючи на її перервність, є надзвичайно багатою. Представницьке народовладдя з його виборністю таколегіальністю своїми витоками й традиціями сягає глибини віків.

Унікальність вітчизняного парламентаризму полягає в тому, що український народ, виборюючи власну державність, навіть у часи поневолення іншими державами, набував досвіду представництва в різних вищих представницьких органах влади цих держав – у сеймах і сеймиках Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, парламентських установах Австро-Угорщини, Державній Думі царської Росії, «радянському парламентаризмі» в складі СРСР.

У сучасних умовах українського державотворення увага науковців загострилася не лише на практичних засадах парламентаризму, а й на витоках вітчизняного парламентаризму, історичній еволюції представницьких органів влади на території України. Предтечею парламенту в його сучасному розумінні були народні віча, козацькі та інші ради. Конституція України, як це відзначено в науковій літературі, зберегла назву «рада» як щодо нашого парламенту, так і стосовно органів місцевого самоврядування. Ради різних рівнів є представницькими органами, органами народного волевиявлення. Державотворчий процес в Україні супроводжувався ґрунтовним теоретичним осмисленням його досвіду та розробкою моделей державотворення. Водночас теоретико-правові проблеми представництва, парламентаризму та місцевого самоврядування й досі потребують по-

глибленого аналізу з боку теоретиків та практиків вітчизняного парламентаризму.

Хоча сучасна представницька влада і парламент є відносно «молодими» інститутами, порівняно з тисячоліттями прямого правління всього народу, яке згодом учені назвали прямою демократією, можна стверджувати, що український парламентаризм має вагоме історичне підґрунтя. Традиції українського парламентаризму починаються з утвердження в Україні демократичних інститутів, системи поділу влади, наявності представництва громадян в органах влади. В ідеальній формі *пряма демократія* передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті й реалізації рішень загальнодержавного та місцевого характеру й безпосередню правотворчість народу. Отже, пряма демократія можлива лише за умови, якщо всі ті, хто володіє виборчим правом, збираються в одному місці для обговорення актуальних питань і в результаті голосування на підставі більшості думок ухвалюють рішення, які повинно виконувати все суспільство (або його частина). Проте відразу необхідно вказати на недоліки цієї системи. Це може бути лише маленький округ на зразок древньоофінського поліса або віча Новгородської республіки, але не в багатотисячному або мільйонному суспільстві. Тож, із зростанням народонаселення й ускладненням соціальної структури на зміну прямій демократії поступово приходить нова форма правління, що отримала назву *«представницьке правління»*. За наявності хоча б однієї особи, одного «представника», якого необхідно обрати, буде вже не «пряма» демократія. Подібна форма правління отримала назву плебісцитарної демократії.

Парламентська форма представницького правління сформувалася зі зростанням чисельності населення й ускладненням соціальної структури, коли пряма і плебісцитарна види демократії стали неефективними.

Перші ознаки демократичної форми правління з'явилися задовго до виникнення Київської Русі, вони беруть початок ще з антських часів, коли всі важливі рішення приймали на віче – народних зібраннях. Така система управління була й на ранньому етапі існування Київської Русі, незважаючи на те, що в епоху Середньовіччя в Європі домінувала монархічна форма правління.

Ю. Шемшученко зазначав, що в перші століття нашої ери територія нинішньої України стала ареною формування слов'ян-

ського угруповання давньоєвропейського населення. Серед інших слов'янських племен спочатку виділялася їхня південно-західна група, яка проживала на території від Карпат до Сіверського Дінця й одержала назву антів. У III–IV ст. тут сформувалася Антська держава, яка чимало успадкувала від скіфів і особливо від грецьких полісів у Північному Причорномор'ї. Найбільш поширеними формами такого правління були ради племінних союзів при вождях антів, народні (родові чи племінні) зібрання тощо.

Розглянемо витоки народовладдя й представницької влади в історичній ретроспективі.

1.1. Народовладдя і представницька влада в Київській Русі

З VII ст. антів на історичній арені змінили інші племена східних слов'ян – поляни, древляни, сіверяни, волиняни, дреговичі та ін. Вони утворили 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 та Новгородської земель у давньоруську державу – Київську Русь. Під її владою у X ст. перебували всі східнослов'янські племена.

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

Принцип сюзеренітету-васалітету передбачає, що феодал, який займає вище становище в суспільній ієрархії, був сюзереном (сеньйором) для феодалів нижчого становища, які були стосовно сюзерена васалами. Такі стосунки засвідчували особливі договори, згідно з якими васали несли певні повинності на користь сюзерена.

В адміністративному плані Київська Русь не була унітарною державою та складалася із відносно самостійних земель і волос-

тей, які були слабо пов'язані між собою в економічному плані. На чолі Київської Русі стояв великий князь, і хоча Русь не мала загальнодержавного представницького органу, влада Великого князя була дещо обмеженою, оскільки перебувала під контролем народних зборів міста Києва – віче, яке було продовженням давніх традицій народовладдя.

Віче – загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ. Віче відоме вже в добу племінного устрою й було характерне для всіх східних слов'ян як вияв народоправного ладу. Як вважав М. Володимирський-Буданов, першу епоху історії народних зібрань – племінну – змінила друга епоха (IX–X ст.), коли віче поступово перемістилося в міста, що мали центральне значення для волостей [15, с.177–178].

Отже, вічовий звичай був поширений у всіх волостях. Влада удільних князів, які керували волостями, також перебувала під контролем віча.

Уже з XI–XII ст. літописи повідомляли, що в Києві, Новгороді та Смоленську існували народні зібрання. Люди «сходяться на думу, на віча, що старійшини здумають, на тому і пригороди стануть». Як пише Р. Лащенко: «...віче – народне зібрання: це той верховний народний орган, який вирішував з давніх-давен долю народу».

Віче було верховним народним органом влади, який відображав волю народу. За визначенням М. Костомарова, віче було «виявленням влади землі», тобто виявленням верховної волі народу. Розповідаючи про природу влади і компетенцію новгородського віча, М. Костомаров писав, що «віче встановлювало рішення з управління, договори з князями та іншими землями, оголошувало війни, заключало мир, закликало князів, вибирало владик, робило розпорядження про збір війська і про захист країни, віддавало на власність або в кормлення землі, встановлювало торговельні права і якість монети, встановлювало правила й закони. Віче було законодавчою владою, а разом з тим являлося судовою, особливо в справах, що торкалися громадянських прав» [12, с. 43].

В. Журавський дійшов висновку, що віче як явище суто міського масштабу взагалі можна вважати зародком сучасного місцевого самоврядування, і зазначав, що віча слід розглядати як приклад боротьби тенденцій одноособової влади та народоправства [8].

Отже, влада віча була не лише законодавчою, а й судовою. Український правознавець Р. Лащенко зауважував, що законода-

вча діяльність віча виявлялася в обговоренні на народних зібраннях і в ухваленні законодавчих постанов, які мали, як закони, обов'язкову силу в державі. Щодо державного управління взагалі, то в цій сфері діяльність віча виявлялася в нагляді за різними урядовими органами влади, тим більше, що найбільш важливі посади в давні часи, такі як посада тисяцького, обіймали шляхом народного обрання на вічах. На них або констатували бездіяльність народних обранців, або обговорювали їхню діяльність, яка суперечила інтересам громади, тоді знімали їх з посад, на які вони були обрані. Також віче здійснювало правосуддя, особливо в справах, що стосувалися громадянських прав.

Віче було верховним судом у справах щодо різних непорозумінь між народом і князем. На ньому громадяни могли ухвалити рішення щодо його усунення від князівства. Обмеження прав участі у вічах стосувалося тільки невольних осіб, тому холопи, раби, закупи в них участі не брали, зрештою як іжінки й неповнолітні громадяни. Віче мало право призначати й знімати князя, і це право визнавали самі князі, тому що вони постійно боролися за контроль над волостями й шукали підтримку в населення. За традицією, у народі було поширене переконання, що всі проблеми суспільного життя може розв'язати новий «добрий» князь. Тож місцеві громади шукали гарантій свого благополуччя й ефективного врядування не в законах, а в особі доброго князя. В історії знаходимо багато підтверджень цього: в 1068 р. віче Києва вигнало великого князя Ізяслава й запросило на князювання Всеслава, у 1113 р. покликало на київський стіл Володимира Мономаха, а в 1146 р. – Ізяслава; віче Чернігова в 1078 р. усунуло князя Всеволода й обрало Олега Святославовича.

Віче – інститут звичаєвого права Русі, що означав народні збори для вирішення державних і місцевих справ. Виникнувши за первіснообщинного ладу як орган громадського самоврядування, народні зібрання залишались у східнослов'янських племенах фактично проявами **прямого народовладдя**. Як підтверджують літописи, **віче набувало станового і територіального представництва** – від «пригодів», княжих посадовців, боярської ради, міської ради, духовенства. Право участі в народному зібранні не підтверджувалося обов'язком такої участі. Відомі випадки, коли на віче, яке скликав князь, ніхто не йшов. Для віча не потрібно було певного числа учасників, зібрання й рішення

вважали легітимними в тому разі, коли кількість учасників була достатньою, щоб ухвалене рішення могло бути прийнятним для всієї землі або підтримане за необхідності достатньою силою. Компетенція віча як сукупність його повноважень у системі влади й управління давньоруської держави була досить широкою, а фактично – необмеженою.

М. Грушевський підрахував: за часи від Ярослава Мудрого до монгольського походу маємо близько 50-ти змін князів на київському столі на основі рішень віча (від 1068 до 1200 р. – близько сорока). Тож, як бачимо, вічова демократія не давала перетворитися князівській владі на самодержавну (за два з половиною століття існування давньоруської держави делегітимація влади в Києві вічем мала місце в 9-ти випадках). Віче не брало систематичної участі в законодавстві й управлінні, хоча нерідко при зміні князя вимагало зміни й посадовців.

У давньоруській державі важливим дорадчим органом була Боярська дума, що діяла при князеві. **Боярська дума** – в часи Київської держави – вища рада при князеві, що складалася з представників земського боярства (старців градських – потомків місцевої родоплемінної знаті), княжої дружини (княжих мужів, думців), а згодом - з духовенства (митрополита, єпископів). До компетенції Боярської думи відносили обговорення питань законодавства, внутрішньої і зовнішньої політики, державного устрою, релігії. Її рішення мали дорадчий характер.

У своїх дослідженнях український учений Ю. Шемшученко відзначав, що давньоруська держава успадкувала від Русі й Руської землі майже всі владні функції військової демократії. Влада великого київського князя хоч і була великою, але не безмежною. Зокрема, свої рішення з найважливіших питань він ухвалював за згодою «княжих мужів» – бояр, які разом із представниками духовенства, великих міст тощо входили до складу Боярської думи. Членів ради, яких називали «думцями», на раду скликав великий князь. Вона була важливим дорадчим органом давньоруської держави щодо ухвалення обґрунтованих рішень як з військових, так і з цивільних питань. Склад і діяльність Боярської думи не регламентував жоден закон. Хоча це була чинна інституція, проте її склад постійно змінювався, оскільки князь запрошував бояр за власним бажанням і вибором (10–15 бояр) [15, с. 180; 17].

Винятком була лише Боярська дума Галицько-Волинського князівства, яка фактично виконувала функцію основного органу державного управління в князівстві. Її скликали за ініціативою самих бояр. Князь не міг видати жодного законодавчого акта без згоди Боярської думи.

До компетенції Боярської думи Галицько-Волинського князівства відносили ті ж питання, що і до компетенції Боярської думи. Її рішення також мали дорадчий характер.

Боярська дума стала продовженням Княжої ради в нових історичних умовах Московського царства. Без думи не обходився жоден правитель, зокрема й Іван Грозний. Основними органами влади загальнодержавного рівня в цей період були цар і Боярська дума. Цар, як і будь-який інший монарх у європейській централізованій державі, поєднував в одній особі законодавчу, виконавчу й судову владу.

Ставши органом державного управління, Боярська дума набула ознак станово-представницької влади, що здійснювалася на колегіальних засадах. За певних умов з неї міг би сформуватися інститут парламентаризму. Однак на українських землях політичний розвиток пішов іншим шляхом.

У Київській Русі досить сильними були автономія громад, місцеve самоврядування. Виборна влада управляла народом, 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 й навіть дещо зміцнює свої позиції, особливо у Великому Новгороді. Нарешті на північному сході у Володимирсько-Суздальських землях починає домінувати князівська влада [18, с. 60–61].

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

Територія сучасної України в минулому не мала єдиного представницького органу правління через історичні обставини.

У різні періоди українські землі перебували під владою різних держав, що значно вплинуло на становлення і розвиток виконавчої влади.

Представницькі органи Великого князівства Литовського

Під час татаро-монгольської навали XIII ст. давньоруський устрій зберігся тільки в Галичині (князь Данило отримав право в Золотій Орді на володіння Галичиною). Переяславщина позбавилася князів і, очевидно, підпала під пряме ханське правління. Чернігівщина подрібнилася на малі князівства: Трубчеськ, Стародуб, Брянськ, Путивль, Рильськ – і пізніше стала здобиччю Москви. Київська земля була закріплена спочатку за Ярославом Суздальським, потім нею управляли безпосередньо ханський баскак і маловідомі князі (у 1300 р. київський митрополит Максим, «не стерпя татарського насилья», переїхав до Суздаля) [12, с. 45].

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

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

Період литовського панування суттєво вплинув на організацію державного управління. Литовсько-Руську державу очолював великий князь, який користувався майже необмеженою владою (він мав законодавчу, виконавчу, військову і судову владу). Удільні князі були лише радниками і виконавцями його волі.

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

З перетворенням Великого князівства Литовського на централізовану державу Пани-Рада поповнювалася урядовцями, які обіймали найвищі посади в державному управлінні (канцлер, гетьман, маршалок та ін.), та намісниками (правителями) зе-

мель. Кількість членів ради збільшилася до 80 осіб. Наприкінці XV ст. зі складу Пани-Ради виокремлюється таємна рада, члени якої називалися старшими панами. Це був постійний орган, а Пани-Рада скликав великий князь за потреби. На початку XVI ст. Пани-Рада стала органом співвлади. Без неї великий князь не міг видавати закони, вести дипломатичні переговори, організувати військові походи.

У 1507 р. Пани-Рада перетворилася на *сойм*. Сойм був двопалатний і складався з двох кіл: перше коло – лицарське, по два шляхетні депутати з повіту (нижня палата); друге коло – Пани-Рада (верхня палата). Таким чином, влада в державі від абсолютної переходила в конституційну. Великого князя обирали лише сойм [6; 15, с. 183].

Сойм мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки. Саме сойм здійснив важливу адміністративно-територіальну реформу та впорядкував чинне на той час законодавство, відоме як «Литовські статuti», які, за визначенням історика Д. Дорошенка, відігравали роль «шляхетських конституцій». Основою Литовського статуту була «Руська правда», складена ще за Ярослава Мудрого і Володимира Мономаха. Видавали 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-ти розділів і називався «Права писані, дані панству Великому князівству Литовському...», він містив норми земельного, спадкового, зобов'язального, шлюбно-родинного, лісового, мисливського, кримінального, процесуального та конституційного права. Провідною думкою цього кодексу була оборона інтересів держави і шляхти, а особливо магнатів. Старий статут закріплював права і привілеї шляхти як землевласницького стану.

Другий статут, що складався із 14-ти розділів, сойм затвердив 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), зокрема поширив привілеї рядової шляхти. Тепер поруч із вищою палатою (Пани-Рада) до сойму були введені представники рядової шляхти – повітові послы. Другий Литовський статут 1566 р. радикально зреформував усю систему органів влади й управління, остаточно утвердивши ідею

самоврядної і шляхетської держави, зближеної в типі основних політичних структур із Польським королівством.

Статут Великого князівства Литовського 1588 р., названий «Третім», або «Новим», був складений після Люблінської унії 1569 р., об'єднання Великого князівства Литовського і Корони Польської, та затверджений королівським актом 28 січня 1588 р. Цей Статут визначав права і привілеї шляхти, детально регламентував порядок судочинства, оформлював 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, Білорусі та Україні аж на початку XIX ст. [7]. Наприкінці XVI ст. ним завершено кодифікаційні процеси у Великому князівстві Литовському і проведено повну уніфікацію сепаратних систем права в цій державі. Литовський статут був основою українського законодавства до кінця XVIII ст. Реформи, упроваджені соймом, поділили землі держави на воєводства та судові повіти.

Влада в Литовсько-Руській державі від абсолютної поступово переходила в конституційну. Сойм обирав великого князя скликав ополчення, оголошував війни і встановлював нові податки. Розвиток міст Великого князівства Литовського, що супроводжувався збільшенням населення, спричинив формування, а згодом і зміцнення міщанства, якому надавали права самоуправління у формі магдебурзького права. Норми цього права регулювали управління містом, суспільно-правові відносини, порядок суду та судочинства, визначали заходи кримінального покарання, регламентували внутрішню статутну діяльність купецьких корпорацій, ремісницьких цехів і торгів тощо. На чолі управи ставали виборні бургомістри, а на чолі суду – війти. Метою самоврядування було те, що місто, не зв'язане адміністративними обмеженнями, могло вільно розвиватись.

Українські землі в складі Речі Посполитої.

Сеймикова активність

У 1569 р. була укладена Люблінська унія, що об'єднала Велике князівство Литовське й Польщу. За Люблінським трактатом, українські землі Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина отримали

спеціальні привілеї. Усі стани урівнювалися з правами коронних громадян, католицька і православна шляхта також отримували рівні права. Литовський статут залишався чинним актом. У судах та установах офіційною була руська мова [12, с. 49].

З об'єднанням Литви і Польщі на зміну сойму прийшов сейм, який і став виконувати законодавчу функцію.

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

Сейм був парламентом Речі Посполитої. Він мав дві палати – сенат і Посольську ізбу – і збирався раз на два роки на шість тижнів. Членами сенату були вищі посадові особи держави та вище духовенство. Члени Посольської ізби обиралися на сеймиках зі шляхетного стану. Чверть депутатів делегували литовсько-українські землі. За два тижні до скликання сейму вони збиралися в місті Слонім (тепер Гродненська область Білорусі) для вироблення своєї позиції і тактики на сеймі.

Польська Корона визнавала козацьке самоврядування, тому відбувалася постійна взаємодія сейму Речі Посполитої з козацьким і місцевим самоврядуванням на українських землях.

Суб'єктами самоврядування виступала місцева шляхта. Основним органом шляхетського самоврядування були сеймики, на яких вирішували важливі проблеми місцевого життя. До їхньої компетенції входили: вибори на місцеві уряди, вибори послів на сейми, складання інструкцій послам на сейми, розв'язання місцевих господарських питань. У роботі сеймиків могли брати участь лише ті особи, за якими було визнано шляхетство і які мали землю в межах воєводства.

Початок сеймикової активності місцевої шляхти припав у різних регіонах України на різний час. Найраніше вони зафіксовані в Галичині, яка була частиною Польської Корони від кінця XIV ст. Що стосується частини України, яка перебувала під ли-

товською владою, то можна зазначити таке: волинська шляхта почала брати участь у роботі литовських сеймів з 1520-х рр. Але регулярна діяльність місцевих сеймиків розпочалася лише після реформи 1566 р., коли сеймикові зібрання стали обов'язковими.

Створення сеймиків у середині 1560-х рр. мало велике значення для розвитку політичного життя й свідомості української шляхти. Вони були частиною системи парламентської демократії. Це було місце зустрічей, обговорення і розв'язання місцевих проблем та обговорення проблем загальнодержавних. На сеймиках шляхта усвідомлювала себе політично активною частиною суспільства, власне шляхетським «народом» [19, с. 224].

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

Українські традиції становлення представницьких органів влади, зазнавши суттєвих модифікацій під дією зовнішніх впливів, зіграли важливу роль у формуванні нових інституцій парламентського типу. Аналіз діяльності віч, Боярської ради, Пани-Ради, сойму та сейму дає підстави стверджувати, що вони стали підґрунтям для розвитку й закріплення традицій парламентаризму в Україні. Таке твердження є закономірним у порівняльному аспекті з європейськими країнами, тому що і в країнах Європи часів X–XIV ст. спостерігаємо схожі протопарламентські інституції (ради при королях іспанців, франків, англійців, угорців), які пізніше трансформувалися в парламентські представницькі органи.

1.3. Представницькі органи влади на українських землях на етапі XVII–XVIII ст.

Козацька Генеральна рада та Гетьманат

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

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

Сфера діяльності Земського собору була надзвичайно широка і включала вибори правителів (у надзвичайних обставинах), питання зовнішніх відносин, установлення податків і податей, підтримку порядку всередині держави і навіть військові розпорядження в разі ворожого вторгнення. Земський собор – багатозначне й неординарне явище в історії російської державності. З погляду цілей і організації В. Портнов виокремлював такі чотири групи земських соборів: скликані царем за своєю ініціативою; скликані царем за ініціативою станів; скликані станами або за їхньою ініціативою за відсутності царя або спрямовані проти нього; виборчі собори на царство.

Земський собор 1651 р. виявив згоду прийняти Україну до складу Російської держави; Земський собор 1653 р. ухвалив постанову про возз'єднання України з Росією. У другій половині XVII ст. з розвитком абсолютизму в Росії скликання Земського собору припинилося.

Наступним етапом розвитку української державності були Козацька республіка (1648–1667 рр.) і Гетьманщина в складі Російської імперії до скасування посади гетьмана в 1764 р.

Козацька республіка виникла в Запорозькій Січі. Джерелом формування влади на Запорозькій Січі був її «народ», тобто всі козаки мали право брати участь у виборчому процесі. Спочатку, коли чисельність козаків була незначною, вони практично використовували своє право. Потім, зі збільшенням чисельності, козаки мали обирати своїх представників від кожного куреня.

Вищим органом влади на Запорозькій Січі була Січова рада («Коло»), яка збиралася тричі на рік: у перший день нового року, на Великдень і на Покрову. Право участі в раді мали всі козаки, а саму раду скликали довбиші, б'ючи в литаври. Рада відкривалася в урочистій атмосфері: козаки ставали в коло, осавул виносив військові клейноди – прапор і бунчук, після чого кошовий оголошував раду відкритою [12, с. 50]. У відомстві козацької ради були найважливіші питання щодо виборів кошового отамана (щоріч-

но в перший день нового року), судді, писаря, осавула й курінних отаманів, а також перерозподілу земель, лісів і водних угідь серед куренів, старшин і козаків. Також рада збиралася для ухвалення таких найважливіших рішень, як оголошення війни й укладання миру, призначення військових походів, покарання злісних злочинців тощо.

«Виконавча» влада належала кошовому отаману та військовій старшині, яких щорічно обирала загальна військова рада. Вибори кошового відбувалися за спеціальною процедурою. Кожен курінь пропонував свою кандидатуру. Потім січова рада приступала до обговорення кандидатур, яке часто супроводжувалося сутичками між прихильниками кандидатів. Кошовий був наділений 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); 1 січня відбувався щорічний звіт перед військовою радою після закінчення терміну повноважень. І лише після цього Загальна військова рада вирішувала питання, чи 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 в 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 [15, с. 188].

Як слушно зауважував Ю. Шемшученко, не менш важливими були й судові функції військової січової ради. Вони здійснювалися за нормами звичаєвого права. Карними визнавалися зрадництво, дітовбивство, вбивство козака козаком, пограбування, розбійництво, пияцтво у військовому поході, викрадення дружини в чоловіка, зневага до прапора, образа старшини, підробка документів тощо. В'язниці в 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 [17, с. 34].

У Вільшанській угоді, укладеній козацтвом із польським урядом у 1617 р., було зазначено, що українське козацтво має право самостійно вирішувати внутрішні й зовнішні справи. Пізніше, у 1619 р., про це йшлося і в Роставицькій угоді.

Боротьба України з Польщею під час національно-визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. за часів Богдана Хмельницького привела до встановлення гетьманської влади й 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 вищої касаційної інстанції. Приблизно такі ж метаморфози відбуваються й у сфері управління фінансовою системою. Крім того, спостерігається ускладнення структури й інституту генеральної старшини через включення до її числа хорунжого підскарб'я та бунчужного, а також побудови певної 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 [10, с. 212].

Гетьман України займався не тільки військовим керівництвом. Він був законодавцем і водночас адміністратором. Він видавав універсали – акти загальнодержавного значення, накази та розпорядження (листи). Однак повноваження гетьмана у сфері законодавства були досить обмеженими. Верховну владу в Гетьманщині мала **Генеральна рада**, яка була вищою станово-представницькою установою. Вона не мала ніяких ознак парламенту. Це був радше орган панівної козацької верстви. Козацька стар-

шина відіграла провідну роль на всіх етапах її роботи (скликання, визначення порядку денного, підготовка та ухвалення рішень). Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати **Старшинська рада**, до якої залучали полкову старшину, сотників, представників 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 затверджувати законодавчі акти за відсутності гетьмана, також 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, беручи за приклад обмеження прав короля в Польщі. За Богдана Хмельницького старшина не наважувалася виступити проти нього, проте наступні гетьмани були змушені рахуватися зі старшиною та поступатися їй [12, с. 52–55].

Зборівський (1649 р.) і Білоцерківський (1651 р.) договори, укладені Б. Хмельницьким з Річчю Посполитою, були першими нормативними актами, якими 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 ухвалення перших в Україні актів конституційного характеру – договорів, що утверджували Україну як незалежну державу: Договір і Морська конвенція з Османською Портою (1648 р.), Зборівська угода (1649 р.) та Білоцерківська угода (1651 р.) з Річчю Посполитою, а також договір з Московським царством (1654 р.), так звана Переяславська угода. Остання складалась із «Березневих статей» Богдана Хмельницького про умови, на яких Україна об'єднується в союз із Московським царством, і жалуваних грамот царя Олексія Михайловича Богдану Хмельницькому та Війську Запорозькому. «Березневі статті» визначали політичне

і правове становище України в складі Росії. За ними Україні надані 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 відносин із Османською Портою і Річчю Посполитою потрібна була згода московського царя.

Як зауважує Ю. Шемшученко, відповідно до політичної ситуації в Україні повноваження протопарламентських інституцій у цей період то розширювалися, то звужувалися. У другій половині XVII ст. українська Козацька республіка переживає занепад – цей період в історії отримав назву Руїна.

Після смерті Б. Хмельницького ситуація в Україні значно ускладнилася як у зовнішньо-, так і внутрішньополітичному плані. Особливо відчутними стали проблеми соціально-економічного характеру, породжені тривалою війною. Залежність селян і рядових козаків від власних можновладців ставала дедалі більшою. Можновладці прагнули влади і багатства, не гребуючи будь-якими засобами, і намагалися при цьому спертися на збройні сили інших держав, що було особливо небезпечно для долі України.

Зі смертю Б. Хмельницького боротьба за владу загострилася. Першим, хто зробив спробу відібрати булаву в Юрія Хмельницького, сина і спадкоємця Б. Хмельницького, був Г. Десницький, але зазнав невдачі. Згодом зібрана в Суботіві секретна нарада, до складу якої входила значна частина полковників, вирішила, що до часу повноліття Юрія виконувати гетьманські функції буде Іван Виговський.

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

Ще будучи генеральним писарем при Б. Хмельницькому, І. Виговський зорганізував велику канцелярію, підібрав ряд талановитих співробітників і виховав ціле покоління урядовців і дипломатів. І. Виговський зосередив у своїх руках усі важелі внутрішньої і зовнішньої політики. Уряд генерального писаря зусиллями І. Виговського був піднесений до другого після гетьмана.

У зовнішній політиці до початку 1658 р. проводився курс, спрямований на захист національних інтересів. Було зроблено кроки для відновлення союзницьких відносин з Кримом 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 відносин з Річчю Посполитою, і в жовтні укладається угода не розпочинати воєнні дії та дотримуватися кордону по р. Горинь. Правда, з листопада І. Виговський та Ю. Немирич повертаються до ідеї можливості входження на певних умовах козацької України до складу Речі Посполитої. На початку січня 1658 р. І. Виговський передав Яну Казимиру згоду на визнання його сюзеренітету й укладання відповідного договору. Ці кроки не були реалізацією заздалегідь продуманого плану на з'єднання з Польщею, й не варто перебільшувати пропольських симпатій гетьмана [11, с. 95–96].

За час свого гетьманування І. Виговський спробував відродити проект свого попередника (Б. Хмельницького) – українсько-польсько-литовську державу – Річ Посполиту. Це мало бути Велике Князівство Руське в складі Речі Посполитої. Гетьманщина мала стати третім рівноправним членом двосторонньої унії Польщі й Литви. Державний устрій князівства поєднував би в собі певні традиції Війська Запорозького і Речі Посполитої. Реєстр козаків кількістю 60 тис. повинен був мати власну адміністрацію та суд на чолі з гетьманом. Гетьман же був і головнокомандувачем козацького війська. Люд посполитий перебував під юрисдикцією канцлера, воеводи, 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 ці положення.

Підписання Гадяцької угоди призвело до народного повстання проти І. Виговського. Коли І. Виговський зрікся булави, в Україні поширилася внутрішня криза. Козацька держава почала розпадатися на дві частини – правобережну й лівобережну. Росія й Польща підсилювали боротьбу козацьких партій, підштовхуючи до поділу України.

Після підписання 18 жовтня 1660 р. Слободищенського трактату, згідно з яким Україна знову повертається під юрисдикцію Речі Посполитої, на правах автономії розпочинається період територіального розколу України: влада гетьмана поширювалася тільки на Правобережжя, а на Лівобережжі починається боротьба за гетьманську булаву. Україна втрачає свою територіальну ціліс-

ність, дедалі більше втягуючись у громадянську війну. У 1663 р. в Україні обирають двох гетьманів – правобережного і лівобережного. При цьому Правобережжя контролює Польща, а Лівобережжя – відповідно, Москва. Гетьманами Правобережжя в 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. московський цар в одноосібному порядку анулював союз, укладений за умовами Переяславської Ради 1654 р., та підписав з Річчю Посполитою Андрусівський мир терміном на 13,5 років, згідно з яким Українська держава була поділена на дві частини: Правобережжя (крім Києва) залишалося під владою польського короля, а Лівобережжя й Київ з околицями були передані під владу московського царя. Запорозька Січ опинилася під контролем обох держав.

Окремо зберігали гетьманську владу як Правобережна, так і Лівобережна Україна, відповідно, під егідою Речі Посполитої і Росії. Тут продовжували збиратися козацькі ради для вирішення важливих питань, зокрема обрання гетьмана, прийняття «статей» щодо суспільно-політичного устрою України та її відносин з Річчю Посполитою і Росією. Але з часом Лівобережна Україна потрапила у васальну залежність від Москви, де навіть вибори глави держави – гетьмана – залежали від милості московського царя.

Після поділу України гетьманська влада стала досить обмеженою. Гетьман утратив право призначати старшин і звільняти їх без дозволу московського царя. Фактично козацька старшина перейшла на службу московському царю, залишаючись лише формально підпорядкованою гетьману. Утім, незважаючи на всі утиски, влада гетьмана й української старшини залишалася сильною. За гетьманування Івана Мазепи (у період 1687–1708 рр.) на території Лівобережної України остаточно закріпилися норми соціального укладу, які більшою чи меншою мірою визначали політичне обличчя Гетьманщини впродовж усього XVIII ст. аж до ліквідації її автономії. Зокрема, стабілізувалася соціальна структура суспільства.

У 1750 р. було обрано останнього гетьмана України Кирила Розумовського, який був на цій посаді до 1764 р. К. Розумовський провів низку політичних, економічних і судових реформ. Він жив

переважно в Петербурзі, а державними справами займалася Рада старшин на чолі з Генеральним обозним Григорієм Кочубеєм. Рада старшин виконувала законодавчі, виконавчі та судові функції. Її рішення затверджували з'їзди старшин, що збиралися регулярно. У 1763 р. Рада старшин ухвалила 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 й 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 [12, с. 53].

Почесне місце в історії української республіки посіла **конституція Пилипа Орлика** (повна назва «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького»), яка була прийнята 5 квітня 1710 р. У цій конституції враховано досвід Козацької республіки й тогочасні ідеї побудови демократичної держави. Уперше було здійснено поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову [15, с. 195]. 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 входять генеральна старшина, полковники та військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Соймом. До нього входили полкова і сотенна старшина, представники Запорозького Війська. Сойм мав збиратися тричі на рік. Судова влада належала Генеральному Суду, який обирала Генеральна Рада. З відання гетьмана були вилучені фінансові питання та питання перегляду прав на володіння маєтностями. Проте він не втратив законодавчі функції та мав право видавати універсали. У цій конституції простежуються ознаки парламентської республіки, але втілення її в життя так і не відбулося. Конституція практично вводила принцип поділу влади, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження гетьману, тобто заклала модель парламентсько-президентської республіки. Вона передбачала низку реформ у сфері верховної, законодавчої і виконавчої влади, розподіл прав і обов'язків козаків, міщан та селян.

Незважаючи на те, що Лівобережна Україна довгий час входила до складу Російської імперії, її суспільно-політичні діячі намагалися розробити конституційні проекти, за якими було перед-

бачене республіканське правління в Українській державі. А наприкінці XIX ст. Михайло Драгоманов розробив конституційний проект, відповідно до якого Російська імперія перетворилася б на демократичну федеративну державу [18, с. 54].

1.4. Владні інституції на українських землях за часів Російської імперії

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

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

У Російській імперії на початок XIX ст. сформувався поділ українських земель на дев'ять губерній, а саме: Київську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Харківську, Херсонську, Таврійську, Подільську і Волинську. У 1815 р. до Російської імперії було приєднано Холмщину й Підляшшя, які в 1831 р. увійшли до складу Сідлецької, Люблінської та Гродненської губерній. У цей період більше 75 % українського населення перебувало в кріпосницькій залежності від поміщиків або виконувало феодалну повинність на користь держави.

На чолі Росії стояв імператор, який користувався необмеженою владою. До центральних органів також належала так звана «собственная его величества канцелярия», яка сприяла зміцненню влади царя.

У першій половині XIX ст. на додаток до губерніяльної російській уряд сформував систему військово-адміністративних одиниць – генерал-губернаторств. В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (складалось із Київської, Волинської та Подільської губерній), Малоросійське (Полтавська, Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронежська губернії), Но-

воросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії і Бессарабська область).

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

Губернатор був представником вищої урядової влади й очолював губернію, здійснював адміністративну та поліцейську владу. Він спирався на губернське управління, до складу якого входили віце-губернатор, радник, прокурор. У губернії також були розташовані 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 підкорялися губернатору. У своїй діяльності губернатор керувався рішеннями, прийнятими на станових дворянських зборах [9, с. 312].

Скасування кріпосного права прискорило реформу місцевого самоврядування. Доки селяни перебували в кріпосній залежності, повним розпорядником адміністративної влади над ними у своєму маєтку був поміщик. Після звільнення селян і надання їм статусу вільних сільських обивателів виникла необхідність залучення селян поряд з іншими верствами населення до місцевого управління. 1 січня 1864 р. цар затвердив Положення про губернські і повітові земські установи. Створювалася система земських установ на повітовому і губернському рівнях, тобто вона складалась із повітових та губернських земських управ. Ці установи не мали завершення на загальноросійському рівні.

Земства були створені у більшості губерній європейської Росії, зокрема й України, а в 1911 р. й у трьох правобережних губерніях – Київській, Волинській та Подільській. Юридично земства були загальностановими виборними органами з розпорядчими (земські зібрання) та виконавчими (земські управи) функціями. Їх контролювали Міністерство внутрішніх справ та губернатори, які мали право скасувати земські рішення. Вибори до земства здійснювалися за куріями (розрядами) відповідно до станової, національної належності, віросповідання чи майнового цензу, що надавало перевагу дворянству. Права недворянських станів на представництво в земстві ще більше обмежував закон 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: поміщики, міщани та селяни. Наслідком установа-лення системи куріальних виборів стало явне переважання в земствах дворян-поміщиків. Також роль дворян у земствах штучно підвищували шляхом автоматичного закріплення за повітовими і губернськими представниками дворянства права не тільки головувати на виборчих зборах землевласників, а й бути головами повітових і губернських земських зборів.

До компетенції земств належали місцеві господарські, соціальні та культурні справи: завідування майном, утримання і будівництво місцевих шляхів, організація медичного обслуговування населення, народної освіти, налагодження поштового зв'язку, страхування, протипожежна справа тощо. Хоч земства офіційно мали суворо обмежені функції, вони перетворювалися в осередки ліберального руху, а подекуди й українофільської діяльності. І хоча царська влада пізніше вжила низку заходів для звуження прав і без того обмежених можливостей земств, у бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилась виборна структурна ланка, діяльність якої привчала населення до самоврядування.

Особливо гострим було питання про статус м. Києва. Відразу після створення органів «спрощеного» земства Київська міська дума обрала спеціальну комісію із гласних для з'ясування нового становища Києва через реформу управління земським господарством Південно-Західного краю. Передусім у своїх висновках комісія підкреслювала, 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 в 1905 р. становитимуть 354 тис. рублів, а це – 1/10 усього прибутку управління земським господарством Київської губернії. При цьому із 60 осіб Губернського комітету лише одна особа була від м. Києва – це його міський голова. Також було наголошено на незначному обсязі повернення земством значних коштів, раніше отриманих від міста. 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 проводили переоцінку об'єктів оподаткування, що, зі свого боку, спричинило значну нерівномірність у розподі-

лі бюджету. Унаслідок цього, на думку гласних Київської думи, міські домовласники виявилися більш обкладеними земськими зборами та опинилися в гірших умовах, ніж сільські землевласники. Комісія дійшла висновку про несправедливе становище Києва в складі управління земським господарством. При цьому незадовільним вважався навіть статус Санкт-Петербурга, Москви та Одеси, які законом були виділені в особливі земські одиниці та прирівняні до повітового земства з підпорядкуванням губернському. Відповідно, було визнано доцільним прирівняти Київ у 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 було запропоновано надати законодавчий дозвіл укладати з ними в домовленості, утворюючи щоразу для цього спеціальні комітети.

Київська міська дума, урахувавши висновки комісії, на зібранні 16–23 вересня 1904 р. ухвалила рішення про необхідність звернутися до вищих органів влади з проханням виокремити м. Київ зі складу управління земським господарством Київської губернії в самостійну територіальну позаземську одиницю. Відповідне клопотання надіслав міський голова київському губернатору лише в травні 1905 р., яке той, зі свого боку, передав наступного місяця генерал-губернатору. Генерал-губернатор М. Клейгельс, надсилаючи це питання на розгляд міністра внутрішніх справ, висловив власні міркування. Начальник краю вважав правильним прирівняти Київ до повітового земства. Однак, ураховуючи те, що згідно з Положенням 1903 р. повітові земства не були виділені в окрему самостійну одиницю, М. Клейгельс рекомендував відкласти вирішення питання про статус м. Києва до поширення на Південно-Західний край виборного земства [14, с. 150–159].

О. Моргун писав, що 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 проявили значну активність у різних сферах. У земствах, як і в колишніх шляхетських зібраннях, українське дворянство відразу продемонструвало свої автономістські прагнення.

Державна дума Російської імперії та Україна

Одним із результатів революції 1905–1907 рр. було формування законодавчого органу Російської імперії, який отримав назву «Державна дума Російської імперії». Ідея щодо запровадження в Росії представницького законодавчого органу почала реалізовуватися в життя після затвердження царем Миколою II у 1905 р. основних документів, що регулювали питання формування та діяльності Державної думи Російської імперії: «Положення про вибори до Державної думи» та «Заснування Державної думи».

Про наміри щодо створення парламенту вже йшлося в Маніфесті 17 жовтня 1905 р., за яким цар надавав усім підданам громадянські права і свободи – совісті, віросповідання, політичного плюралізму тощо. Це була свого роду Конституція, дарована царем своєму народові. Спочатку планувалося, що Дума буде дорадчою установою, яка б виконувала функції попередньої розробки та обговорення законодавчих пропозицій. Однак зростання невдоволення в суспільстві змусило уряд та царя внести суттєві корективи до цих установчих документів.

Від України в обговоренні конституційного питання в Росії взяв участь М. Грушевський. У травні 1905 р. він виклав проект майбутнього конституційного ладу в Російській імперії в статті «Конституційне питання і українство в Росії». Цей проект ґрунтувався на двох основних принципах: репрезентаційний уряд та національно-територіальна децентралізація. М. Грушевський проаналізував тогочасне становище в Росії, місце українського руху в контексті загальноросійського. З огляду на цензуру він не вживав термінів «демократія», «федералізм» і замінив їх термінами «прогресивний», «репрезентативний», «раціональний». Багато уваги приділяв критиці принципу прем'єр-міністра П. Струве щодо прямих виборів всеросійського парламенту як єдиної структури представницької влади. Він розробив механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, визначив права та повноваження сейму.

Національно-радикальне крило українського руху запропонувало в цьому ж році свій варіант конституційного проекту. Основний закон «Самостійної України» Спілки народу українського було надруковано в часописі «Самостійна Україна», який видавала Українська народна партія. У цьому проекті відчувался значний вплив ідей М. Драгоманова. Але відмінність полягала

в тому, що в документі в основу покладено принцип повної самостійності України. Пропонувалося створення президентської республіки, у якій законодавчу владу представляв би двопалатний парламент – рада представників та сенат, а виконавчу – президент Всеукраїнської спілки. Судову владу представляли б суди [2, с. 186].

У 1906 р. було затверджено нову редакцію основних державних законів. У цих законах закріплено принцип поділу влади. Новий виборчий закон зберіг куріальну систему виборів, але додав до землевласників, міської та селищної ще й робочу курію. Вибори передбачалися нерівними (норми представництва від кожної курії були неоднаковими) і багатоступеневими. Дев'ять українських губерній (Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Харківська, Херсонська і Чернігівська) з урахуванням окремого представництва від міст за законом обирали до Думи 102 депутати (24 поміщики, 42 селяни, 26 жителів міст, 10 робітників).

У 1906 р. Микола II створив двопалатну систему найвищих законодавчих органів. Нижньою палатою першого російського парламенту стала *Державна дума*, верхньою – *Державна рада*. На виборах до першої Державної думи виборці були поділені на чотири курії: землевласники-поміщики, міське населення, селяни, робітники. Курії мали неоднакову кількість голосів: найбільша кількість належала поміщикам (один голос поміщика = 45 голосам робітників). Селяни ж дістали досить багато місць, оскільки уряд традиційно вважав їх консервативними [2, с. 186].

З 1906 р. Державна рада стає напівпредставницьким органом. Голову та віцеголову Ради, а також половину його членів призначав імператор, половину членів Державної ради обирали від духовенства, дворянства, земств, Академії наук і професорів університетів, найбільших організацій промисловців і торговців. Державна дума і Державна рада мали рівні законодавчі права. Законодавчий процес включав три етапи: обговорення кожного питання (документа) або закону в Думі; апробація ухваленого Думою рішення в Раді; затвердження (підписання) царем. На розгляд імператора представляли тільки законопроекти, схвалені обома палатами парламенту. Усі закони (державні рішення) набували чинності лише після підписання їх царем. Узагалі за весь час існування Думи відбулося чотири скликання.

Перше скликання Державної думи датоване квітнем 1906 р., головою якого був обраний С. Муромцев. У складі Думи I скликання налічувалося 448 депутатів, із яких кадетів було 153, автономістів (членів Польського кола, українських, естонських, латиських, литовських та ін. етнічних груп) – 63, октябристів – 13, трудовиків – 97, 105 безпартійних і 7 інших. Загалом серед депутатів Державної думи I скликання від 9 українських губерній було обрано 102 депутати. Депутати в кількості 44 осіб, які були налаштовані боротися в Державній думі за розв'язання українського питання, у травні 1906 р. створили українську громаду на чолі з чернігівським адвокатом І. Шрагом. Серед її членів були відомі українські діячі, такі як В. Шемет і П. Чижевський. Громада почала видавати власний журнал «Украинский вестник». У цьому журналі друкувалися такі українські діячі, як-от: М. Грушевський, М. Туган-Барановський, І. Франко, В. Гнатюк та ін. Перша Дума пропрацювала 72 дні, за цей час було розглянуто два проекти з аграрних питань [1; 13].

Державна дума II скликання працювала з лютого по червень 1907 р., її головою було обрано кадета Ф. Головіна. Скликана згідно з виборчим законом від 11 грудня 1905 р. З 518 депутатів було: соціал-демократів – 65, есерів – 37, народних соціалістів – 16, трудовиків – 104, кадетів – 98 (майже вдвічі менше, ніж у першій думі), правих і октябристів – 54, автономістів – 76, безпартійних – 50, козака група налічувала 17, партія демократичних реформ представлена одним депутатом. Від українських губерній було обрано 102 депутати: 16 поміщиків, 4 священники, 17 представників інтелігенції, 59 селян, 6 робітників. Була створена думська громада, куди ввійшло 47 українських депутатів, аналогічна до громади, утвореної 1906 р. Ця громада стала складовою загальноросійської фракції трудовиків і назвала себе Українською трудовою громадою. Представники цієї громади домагалися автономії України, місцевої самоуправи та української мови в школах, судах і в церквах. Громада видавала часопис «Рідна справа – Думські вісті», що виходив два рази на тиждень. Офіційно редакторами часопису були зареєстровані М. Хотовицький і С. Нечитайло, але фактично часопис виходив за редакцією В. Доманицького. У «Рідній справі» друкували промови членів Української Парламентської Громади [1; 13].

Державну думу III скликання обирали за новим Положенням про вибори в Думу, яке було підписано разом з указом про розпуск

Думи II скликання 3 червня 1907 р. Працювала Дума з листопада 1907 р. по червень 1912 р. Головою Думи III скликання були: М. Хомяков (листопад 1907 р. – березень 1910 р.), О. Гучков (жовтень 1910 р. – березень 1911 р.), М. Родзянко (березень 1911 р. – червень 1912 р.). У I сесії Державна дума III скликання налічувала крайніх правих депутатів – 50, помірковано-правих і націоналістів – 97, октябристів і тих, хто долучився до них, – 154, «прогресистів» – 28, кадетів – 54, трудовиків – 13, соціал-демократів – 19, мусульманська група – 8, литовсько-білоруський гурт – 7, Польське коло – 11 [1; 13].

Новий виборчий закон передбачав збільшення кількості депутатів. Від українських губерній було збільшено від 102 депутатів до 111. Але до складу третьої Думи депутатів, налаштованих відстоювати українські питання, було обрано менше 30 осіб, тобто замало, щоб утворити окрему парламентську фракцію. Проте й ці депутати систематично піднімали питання про переслідування української преси та проблеми української освіти. У 1908 р. 37 депутатів внесли законопроект про навчання української мови в народних школах, який не був допущений до розгляду представниками «Клуба Русских Националистов». У 1909 р. професор Київського університету Іван Лучиць виніс на розгляд питання про українську мову в судах, яке також викликало протест чорносотенців.

Державна дума IV скликання працювала з листопада 1912 р. по лютий 1917 р., за цей час відбулося п'ять сесій. Серед 442 депутатів Держдуми IV скликання було: націоналістів і помірковано-правих – 120 депутатів, октябристів – 98, правих – 65, кадетів – 59, прогресистів – 48, три національні групи (польсько-литовсько-білоруський гурт, Польське коло, мусульманська група) налічували 21 депутат, соціал-демократи – 14 (більшовиків – 6, меншовиків – 7, 1 депутат не був повноправним членом фракції, долучався до меншовиків), трудовики – 10, безпартійні – 7. Від українських губерній до Думи ввійшло 97 депутатів: монархістів – 59, октябристів – 21, кадетів і прогресистів – 14, трудовиків – 1, соціал-демократів (більшовиків) – 2. Головою було обрано М. Родзянка. У лютому – березні 1917 р. сформовано Тимчасовий комітет Державної думи [1; 13]. Більшість депутатів Державних дум від України ставила на обговорення проблему національного самовизначення України, це робили насамперед ті з них, хто прислуховувався до голосу Товариства українських поступовців

(ТУП), яке обстоювало конституційно-парламентський шлях боротьби за «українську справу». Провідники ТУП Михайло Грушевський, Сергій Єфремов, Дмитро Дорошенко на той час уже мали певний парламентський досвід. Формально вони не були депутатами, однак керували діяльністю створеного за їхньою ініціативою петербурзького припарламентського клубу «Українська думська громада». На його засіданнях, у яких добровільно брали участь думські депутати від українських губерній, обговорювали питання парламентської тактики, зміст майбутніх промов. Формально Державна дума IV скликання продовжувала існувати до жовтня 1917 р., доки не була ліквідована Тимчасовим урядом.

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

Наприкінці XVIII ст. унаслідок трьох поділів Польщі західноукраїнські землі стали колонією Австрійської імперії. Її населення жило в умовах жорстокого соціально-економічного визиску з боку феодально-абсолютистської монархії. Галичина, Буковина, Закарпаття були найвідсталішими австрійськими провінціями.

Інкorporація західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії збіглася в 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, дедалі більше усвідомлювали переваги проголошених конституційних свобод, тому розпочали боротьбу за свої національні права.

У цей період австрійський парламент формувався за куріальним (становим) принципом. Першу виборчу курію становили великі землевласники. До другої належали купці й фабриканти, які голосували через своїх представників у промисловій і торговій палатах, а також безпосередньо в третій і четвертій куріях. До третьої курії – міської курії – входили всі міщани, а до четвертої – курії сільських громад – лише самостійні господарі, які

платили значні податки. П'ята загальна курія обирала до парламенту 72 депутати (від Галичини – 15). Її запровадження сприяло збільшенню кількості виборців з 1 млн 700 тис. осіб до 5 млн, але виборче право залишалося нерівним. Так, у 1897 р. українці становили в імперії 13,2 % населення, а в парламенті мали всього трьох із 353 послів. Тому проведені досі реформи майже не збільшували представництво українців у парламенті. Вагому роль при цьому відігравала не стільки нерівність виборчого права, зокрема між куріями, скільки зловживання польської адміністрації під час виборів у Галичині. Крім того, виборче законодавство до австрійського парламенту встановлювало нерівномірне та непропорційне співвідношення депутатських мандатів від різних верств населення [16, с. 131–133].

Якщо говорити про переваги або, радше, суспільно-політичну цінність парламентаризму, то українці, які на той час перебували під впливом Австрійської імперії, мали можливість короткочасно ознайомитись із її проявами під час революції 1848–1849 рр. (утворення у Львові Головної Руської Ради, обрання та діяльність першого австрійського парламенту, серед депутатів якого були й українці, обрані від Галичини та Буковини). Відповідно до затвердження Конституції Австро-Угорської імперії 1860 р. Галичина та Буковина отримали певну політичну автономію та право на власні парламентські установи – крайові сейми. У першому Сеймі українці отримали 49 депутатських місць із 150, тобто майже кожен третій депутат був українцем. Проте більшість місць крайового сейму належала польській шляхті.

Ю. Шемшученко, досліджуючи цей період, зазначав, що створення українського представництва в парламентських установах Австрії та Австро-Угорщини було зумовлено соціально-політичними обставинами після трьох поділів Речі Посполитої. Наприкінці XVIII ст. більша частина її етнічно українських земель (Галичина, Буковина, Закарпаття) опинилася під владою Австрійської та Угорської монархій. Ці країни, як і вся Європа на початку 1848 р., зазнали революційних потрясінь, під впливом яких австрійський цісар Фердинанд I поспіхом проголосив демократичну конституцію й заснування першого австрійського парламенту – рейхстагу.

Австрійський уряд вступив у змову з угорською (мадярською) аристократією імперії та запропонував створити на землях колишнього Угорського королівства автономію. Імператор Франц

Йосиф I (1848–1916) 21 грудня 1867 р. затвердив австро-угорську угоду й нову Конституцію Австрії. Так склалася двоєдина (дуалістична) Австро-Угорська монархія. Кожна з двох держав, що ввійшли до складу цієї монархії, мала свою конституцію, свій уряд і двопалатний парламент: Австрія – рейхстаг, Угорщина – сейм.

Унаслідок австро-угорської угоди в складі Австрії опинилися власне австрійські землі, Чехія (Богемія), Моравія, Сілезія, Далмація, Істрія, Трієст, а також українські Галичина й Буковина. До складу Угорщини ввійшли власне угорські землі (так звані землі корони св. Стефана), Словаччина, Банат та Воеводина, Хорватія і Словенія, Трансильванія, Закарпатська Україна (Русинія).

Згідно з положеннями нової австрійської конституції рейхсрат – двопалатний парламент – складався з палати панів і палати депутатів (усього 525 депутатів). Квота, встановлена в той час, складала 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 галицький (покутський) письменник Василь Стефаник.

Австрійський імператор був одночасно й угорським королем. Він зберіг за собою майже необмежені права. Імператор призначав і звільняв міністрів, був верховним головнокомандувачем, вирішував питання війни і миру, укладав міжнародні договори тощо.

Наприкінці XIX ст. у Східній Галичині вперше на українських землях створено легальні українські політичні партії, які у своїх програмних документах ставили за мету утворення незалежної Української держави. Усе це дало змогу сформувати західноукраїнську політично-патріотичну та культурну еліту. Зокрема, у 1890-х рр. у Галичині була створена Русько-Українська Радикальна Партія, активну участь у діяльності якої брав Іван Франко. Фактично майже в усіх структурах Австро-Угорської держави на західноукраїнських землях, незважаючи на значний опір польських та румунських політичних сил, були представники українського народу. Напередодні розпаду Австро-Угорщини українці, подібно до інших народів імперії, були підготовлені до діяльності в усіх галузях державно-політичного життя. За межами України були створені закордонні українські урядові структури, які до останнього дня існування держави вели дипломатичну та нормотворчу діяльність [16].

Реально українці змогли скористатися перевагами парламентського режиму після запровадження в 1907 р. в Австрії загальних, рівних і безпосередніх виборів до нижньої палати австрійського парламенту (палати послів). Вибори 1907 р. до австрійського парламенту здійснювалися за новим законом про введення загального виборчого права. Незважаючи на його прогресивність, зокрема, було ліквідовано куріальну систему виборів, він був дискримінаційним стосовно українців. Якщо один депутат-австрієць обирався від 40 тис. населення, поляк – від 52 тис., то українець – від 105 тис. населення. Тож не дивно, що за таких умов до парламенту так ніколи й не потрапили І. Франко та інші видатні українські діячі. В австрійському парламенті було обрано 32 депутати-українці, які майже всі об'єдналися в Український парламентський клуб, який став першою своєрідною організаційною формою діяльності українських парламентаріїв, що послідовно проводили політику захисту національних інтересів українців Австро-Угорщини.

Серед українців – членів австрійського парламенту двох його останніх каденцій (після 1907 р.) – відомі вчені, адвокати, громадсько-політичні та церковні діячі, як-от: Володимир та Лев Бачинські, Вячеслав Будзиновський, Микола Василько, Сидір Голобович, Антін Горбачевський, Станіслав Дністрянський, Олександр Колеса, Кость Левицький, Євген Петрушевич, Володимир Сінгалевич, Степан Смаль-Стоцький, Кирило Трильовський, Лонгин Цегельський, Андрей Шептицький та ін. Старійшиною українських парламентаріїв, довголітнім представником українців у австрійському парламенті, яскравим поборником їхніх прав та законних інтересів за правом вважався професор Юліан Романчук (1842–1932).

1.6. Парламентаризм в Україні на етапі Української революції 1917–1920 рр.

Після падіння царського режиму в Росії ліберали з Товариства українських поступовців разом із соціал-демократами на чолі із Симоном Петлюрою заснували в березні 1917 р. Центральну Раду, яка була фактично головним органом державної влади, що формував зі свого складу відповідальний перед нею уряд.

На березневих засіданнях Центральної Ради розглядали питання про висування кандидатів у гласні губерньської земської

управи, київської міської думи, заснування власного друкованого органу, використання українських прапорів, підготовку до всеукраїнської маніфестації, про приміщення для Ради і фінансування її діяльності, підвищення ролі української мови, українізацію шкіл та інших закладів освіти, запобігання погромам, організацію професійних з'їздів, особливо Всеукраїнського національного конгресу.

Поступово, тобто ще до скликання Всеукраїнського національного конгресу, у Центральній Раді почала визрівати ідея незалежності України та перетворення самої Ради на представницький орган усього українського народу. Пріоритет у цій справі, мабуть, належав створеній в Одесі в ті ж дні, що й Центральна Рада в Києві, українській організації під проводом С. Шелухіна. Саме її представник на засіданні Центральної Ради 10 березня 1917 р. виступив з пропозицією «домагання демократичної республіки для України, себто навіть Гетьманщини і цілковитої самостійності, коли се можливо». Він же ініціював підготовку до скликання Українського національного конгресу й наполягав на тому, щоб Центральна Рада негайно взяла на себе представництво всієї України, а свої комісії перетворила на зразок міністерств [17, с. 52–53].

У квітні 1917 р. в Києві відкрився Всеукраїнський національний конгрес, який легітимізував Центральну Раду, значно оновив її особовий склад, по суті, перетворивши її на революційний український парламент. За різними джерелами, у роботі Конгресу взяли участь від 900 до 1500 делегатів з усієї України, які мали вирішальні та дорадчі голоси. Конгрес обрав 115 представників до Центральної Ради. Це була приблизно однакова кількість членів як від територій, так і від громадських та професійних організацій. Крім того, конгрес затвердив М. Грушевського на посаді Президента. Його заступниками стали В. Винниченко та С. Єфремов. Таким чином, Центральна Рада станом на 8 квітня 1917 р. разом із головою та заступниками налічувала 118 осіб. Через кілька днів, застосовуючи метод кооптації, до цього списку включили ще п'ять осіб. Членів оновленої УЦР, обраних Всеукраїнським національним конгресом, мали затверджувати або замінювати на губернських з'їздах.

Національний Конгрес завершив формування Української Центральної Ради (далі – УЦР), надав їй статус крайового законо-

давчого органу. Виконуючи волю Всеукраїнського національного конгресу і всеукраїнських з'їздів, Центральна Рада 23 червня 1917 р. проголосила автономію України І Універсалом, у якому стверджувалося: «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, їх очолили такі міністри: П. Христюк (генеральний писар), Х. Барановський (міністр фінансових справ), С. Єфремов (міністр міжнародних справ), С. Петлюра (міністр військових справ), Б. Мартос (міністр земельних справ), В. Садовський (міністр судових справ), М. Стасюк (міністр харчових справ) та І. Стещенко (міністр освіти). За рішенням Центральної Ради було створено комітет – Малу Раду, якій підпорядковувався Генеральний секретаріат. Мала Рада 29 липня затвердила «Статут Генерального секретаріату», у якому були виписані права й обов'язки першого уряду України.

Наприкінці липня 1917 р., за різними даними, УЦР формально нараховувала від 798 до 848 депутатів (Павло Христюк наводить цифру 822; за даними мандатної комісії VI Загальних зборів УЦР – 798; український історик Ісидор Нагаєвський називає цифру 848). Члени УЦР належали до таких груп: Всеукраїнська рада сільських депутатів – 212, Всеукраїнська рада військових депутатів – 158, Всеукраїнська рада робітничих депутатів – 100, представники неукраїнських рад робітничих і солдатських депутатів – 50, Українська соціалістична партія – 20, Російська соціалістична партія – 40, Єврейська соціалістична партія – 35, Польська соціалістична партія – 15, представники від міст і губерній – 84, представники професійних, просвітніх, економічних і громадських організацій та інших меншостей (молдаван, німців, татар, білорусів) – 108. З цих 822 осіб обрано Малу Раду в кількості 58 осіб, у якій національні меншини здобули 18 місць.

Фундатори української державності 1917 р. продовжували й орієнтацію на найсучасніші європейські зразки демократизму. Українські національно-демократичні партії намагалися кожен етап державотворчого процесу спрямовувати в правове русло. Це була їхня принципова позиція. Очевидною ж слабкістю ЦР від самого початку стала відсутність необхідної уваги до економіч-

ної складової державотворення і відповідних практичних дій. Ці проблеми постійно відкладали до розв'язання їх спочатку загальноросійськими, потім українськими Установчими Зборами. А якщо їхнє розв'язання й декларували, то практичні дії гальмували як стара імперська адміністрація, так і місцеві лідери, які дуже часто вважали себе більш компетентними в конкретних проблемах, ніж центральна влада. Крім того, вважалося (свідомо чи несвідомо), що економічні проблеми розв'яжуться самі собою зі зростанням рівня національної свідомості, з організацією культурного життя української нації. Саму ж націю переважно розглядали як суто селянську, водночас і небуржуазну, й індивідуалістичну, тобто необщинну. Таким чином, провідні політики України фактично обстоювали те, що потім було названо «третьім шляхом» між соціалізмом і капіталізмом. Це значною мірою також наклало відбиток на подальший розвиток держави [3, с. 312–313].

Центральна Рада 20 листопада 1917 р. прийняла III Універсал. Оцінивши принципово нову ситуацію, що склалася внаслідок петроградських подій, а саме усунення легітимного Тимчасового уряду від влади, провідники ЦР в особах М. Грушевського, В. Винниченка, С. Єфремова та інших наважуються оголосити Україну Українською Народною Республікою, при цьому ще не було подолано домінування «федералістського комплексу». У третьому Універсалі поставлена 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 скасовано приватну власність на землю, впроваджено 8-годинний робочий день і контроль держави за виробництвом, проголошено демократичні свободи слова і друку, совісті, зборів, профспілок [11, с. 193–195]. Через кілька днів був оприлюднений закон, у якому закріплено «виключне право Української Центральної Ради видавати закони для Української Народної Республіки».

Універсал також підтвердив прихильність влади України до загальнодемократичних прав і свобод, конкретизував вирішення національного питання в УНР, ввівши поняття про «національно-персональну автономію», якою мали користуватися національні меншини. Наприкінці тексту Універсалу оголошено

дату виборів до Українських Установчих Зборів на 9 січня 1918 р., а день їх скликання – на 22 січня того ж року [3, с. 325].

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

Згодом Центральна Рада почала втрачати зв'язок із масами, сперечатися щодо меж своїх повноважень, нехтуючи такими нагальними проблемами, як збереження правопорядку, забезпечення міст продуктами тощо. Саме в цей час відбувся більшовицький переворот: більшовицька фракція покинула Всеукраїнський з'їзд рад 17 грудня та переїхала до Харкова, де проголосили Радянську Українську Республіку. Одночасно почалася інтервенція російських більшовиків в Україну. Тим часом Центральна Рада видала Четвертий (останній) універсал, який був складений у ніч з 24 на 25 січня 1918 р. Саме в ньому проголошено, що Українська Народна Республіка розриває зв'язки з більшовицькою Росією й відтак стає вільною та самостійною державою.

Наприкінці квітня 1918 р. на засіданні Центральної Ради М. Грушевського обрано Головою УНР. У той же день 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 визнано тризуб. Місцевими органами самоврядування були губернські, повітові та сільські комітети. Важливим положенням Конституції було те, що вся влада в УНР належала народу, а її реалізацію передбачалося здійснювати на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція проголошувала, що суверенітет належить усім громадянам України. Своє суверенне

право громадяни мали здійснювати через Всенародні збори України та місцеві органи самоврядування.

Всенародні збори – Вищий законодавчий орган УНР, який обирали загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням усіх громадян України. Всенародні українські збори були вищим державним законодавчим органом влади, який вирішував питання політичного, економічного, соціального характеру, а також питання зовнішньополітичної діяльності. Всенародні збори обирали всі громадяни, які мали громадянські й політичні права, на основі рівного, загального, таємного голосування за пропорційною системою (від 100 тис. виборців обирали одного депутата терміном на три роки). За свою роботу депутати мали отримувати заробітну плату, тобто парламент мав бути професійним. І хоча Конституція 1918 р. не була втілена в життя, вона мала важливе значення для подальшого розвитку українського державотворення і парламентаризму.

Підписавши Брест-Литовську угоду 9 лютого 1918 р., Центральна Рада повернулася в Україну з німецькими військами, і більшовики були змушені втікати. Але німці не були задоволені діяльністю Центральної Ради, і 28 квітня (саме коли вона складала конституцію держави) німецький загін увійшов до зали й розпустив збори. Наступного дня Центральна Рада припинила свою діяльність без будь-якої спроби захищатися.

Ю. Шемшученко досить слушно зауважив, що, визначаючи роль ЦР 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 період «дозволеної», але обмеженої автономії – до 7 листопада 1917 р., ні в період «повної» автономії – до 11 січня 1918 р., ні в період самостійності – до 1 березня 1918 р., ні в період «незалежності» на багнетах окупантів – до 29 квітня 1918 р.) не відповідала всім критеріям парламенту в його класичному розумінні.

Становлення владних інституцій у державі П. Скоропадського

Делегати з'їзду Ліги землевласників, чисельність яких становила 6500 осіб, 29 квітня 1918 р. проголосили гетьманство. До влади в Україні приходять колишній царський генерал Павло Скоро-

падський, якого обирають гетьманом, і в Україні встановлюється так званій «гетьманат». Більшість партій та верств населення відмовила Центральній Раді та її Раді Міністрів у підтримці, тому переворот пройшов майже без пострілів та крові.

П. Скоропадський відразу змінив «Українську Народну Республіку» на «Українську Державу». Вже в перших офіційних документах – Грамоті до всього українського народу від 29 квітня 1918 р. та в Законах про тимчасовий державний устрій України – гетьман неодноразово підкреслював, що в Україні будується правова держава. «Закони про тимчасовий устрій України» склалися з семи розділів: 1) про Гетьманську владу; 2) про віру; 3) права і обов'язки українських козаків і громадян; 4) про закони; 5) про Раду Міністрів; 6) про Фінансову Раду; 7) про Генеральний Суд.

У руках П. Скоропадського була зосереджена як виконавча, так і законодавча влада. Виконавча влада належала також уряду – Раді Міністрів, яку очолював отаман, якого призначав гетьман. Уряд у той же час був повністю підконтрольний і підзвітний гетьману. Отже, Україна за П. Скоропадського набула рис монархічного правління. У цей період гетьману належало право видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою, військовими справами, бути верховним суддею країни.

Прихильники гетьманату стверджували, що гетьман є уособленням національно-історичних традицій українського народу. Гетьманська держава, хоч і проіснувала лише сім з половиною місяців, проте здобула широке міжнародне визнання, установивши дипломатичні зв'язки з Німеччиною. За час свого правління гетьманська влада оприлюднила близько 500 законодавчих актів. Досить часто постановам, розпорядженням окремих міністрів і міністерств була надана сила законів. Закони вступали в дію лише після підписання їх гетьманом.

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

Відродження УНР. Директорія

У грудні 1918 р. П. Скоропадський зрікся влади. На зміну гетьманату прийшла Директорія, створена на таємних зборах Українсько-

го Національного Союзу, Селянської спілки і командирів січових стрільців. Головою Директорії став соціал-демократ В. Винниченко. Від січових стрільців у члени Директорії було висунуто соціал-демократа С. Петлюру, який обійняв посаду головного отамана військ УНР. Його обрали заочно. Представником Селянської спілки в Директорії став проректор Київського державного українського університету, професор геології Ф. Швець, за партійною належністю – член УПСР. До складу Директорії ввійшли також адвокат, соціаліст-самостійник П. Андрієвський і керівник профспілки залізничників, безпартійний А. Макаренко. Директорію створювали з конкретною метою – для ліквідації гетьманського режиму. Після цього передбачено заново визначити форму 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 й ледь виражених елементів станової демократії до «демократії трудової», тобто до курсу на владування в самостійній державі селян, робітників та трудової інтелігенції.

Директорія відновила Українську Народну Республіку. Але проіснувала вона недовго: після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії. На початку 1919 р., коли з'явилися перші успіхи більшовиків у боротьбі з Директорією, постало питання про формування в Україні органів радянської державності.

1.7. Формування в Україні органів радянської державності. Вищі органи влади в Україні радянської доби

Установлення радянської влади на території України стало можливим лише після успішного наступу армії Радянської Росії проти армії Денікіна взимку 1919–1920 рр. Радянські війська діяли від імені створеного за межами України 11 грудня 1919 р. Всеукраїнського 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 й 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., попередниця Ради Міністрів УРСР.

З моменту свого проголошення радянська республіка в Україні була складовою частиною єдиного радянського управлінського механізму на терені колишньої Російської імперії. Так, щойно утворена в Харкові радянська УНР проголосила себе «федеративною частиною російської Республіки», а другий радянський уряд в Україні – Тимчасовий робітничо-селянський – у січні 1919 р. висловився за об'єднання з РСФРР на основі «соціалістичної федерації». Всеукрревком 27 січня 1920 р. прийняв ухвалу про об'єднання зусиль УСРР і РСФРР у сфері державного управління найважливішими галузями народного господарства з єдиного центру – Москви. Це рішення було підтвержене постановою IV Всеукраїнського з'їзду Рад, якою декларувалась самостійність республіки і стверджувалось її членство в радянській федерації.

Найвищим органом державної влади УСРР з грудня 1917 р. і до прийняття Конституції УРСР 1937 р., відповідно до ст. 10 Конституції 1919 р. та ст. 22 Конституції 1929 р., був Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Своїми законодавчими актами **Всеукраїнський з'їзд Рад** визначав основні напрями діяльності центральних і місцевих органів української влади. Його рішення мали директивний характер, найвищу юридичну силу. Підзвітними з'їздові були ВУЦВК і РНК УСРР. Однак з утворенням СРСР він мусив керуватися постановами з'їздів рад СРСР, директивами з'їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У.

Такий правовий статус Всеукраїнського з'їзду Рад було зафіксовано в Конституції УСРР 1929 р. Проте на початку 1930-х рр.

компетенція з'їзду помітно звузилася. Непомірне зростання ролі й впливу центральних органів влади СРСР призвело до поступової втрати Україною елементів суверенності. Це позначилося й на статусі її центральних органів влади. Звузилася нормотворча діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад: ці функції перебрав на себе загальносоюзні органи. Зменшилася його роль у державному, господарському та соціально-культурному будівництві. Припинилася практика заслуховування звітів про діяльність союзу, уряду. З'їзди ставали 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. Положення про Раднарком УСРР від 12 жовтня 1924 р. вперше визначало склад уряду: голова РНК, його заступники, наркоми (землеробства, фінансів, внутрішньої торгівлі, праці, внутрішніх справ, юстиції та прокуратури республіки, робітничо-селянської інспекції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення), голова Вищої Ради народного господарства, уповноважені наркоматів СРСР при УСРР. Раднарком України мав звітувати перед ВУЦВК, його Президією, союзними органами. З утворенням СРСР склалася своєрідна система галузевого управління в усіх союзних республіках, зокрема в УСРР.

У 1937 р. було прийнято Конституцію УРСР, згідно з якою назву держави змінено з Української Соціалістичної Радянської Республіки на Українську Радянську Соціалістичну Республіку. Ця конституція була створена на зразок Конституції СРСР 1936 р., що й зумовило уніфікацію вищих органів державної влади. З прийняттям нової Конституції УРСР закінчилася майже двадцятирічна історія Всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК Рад України, ВУЦВК Рад, ВУЦВК, ЦВК УСРР як вищих радянських представницьких органів. Вищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада УРСР [17, с. 204].

Перші вибори до Верховної Ради УРСР відбулися 26 червня 1938 р., у них взяли участь 99,6 % від загальної кількості виборців, з яких 99,5 % проголосували за кандидатів блоку комуністів і безпартійних. Загалом було обрано 304 депутати. Перша сесія ВР відбулася в Києві 25–28 липня 1938 р. Головою її обрано Михайла Бурмистенка, Президію ВР УРСР очолив Леонід Корнієць. На

сесіях, що скликалися двічі на рік, приймали законодавчі акти, затверджували державний бюджет республіки, укази Президії Верховної Ради УРСР.

За Конституцією 1937 р., Верховна Рада визнавалася єдиним законодавчим органом Української РСР. Її сесії скликала Президія Верховної Ради Української РСР двічі на рік. До структури Верховної Ради входили: Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія Верховної Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря й 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 та була підзвітна Верховній Раді, як і Рада Міністрів та Верховний Суд. Вона мала право видавати укази. У Конституції 1937 р. затверджено такі елементи поділу влади:

- народні депутати України (ст. 78);
- Президент України (ст. 103);
- депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- депутати місцевих рад усіх рівнів (статті 136, 140, 141).

Окремо слід відзначити статус міського голови, який також володіє представницьким мандатом, оскільки обирається територіальною громадою і є її головною посадовою особою (рішення КС України від 06.07.1999 р. № 7-рп/1999 [22]).

Таким чином, до структури представницьких органів влади в Україні належать: Верховна Рада України, Президент України, місцеві ради всіх рівнів і міські голови як уповноважені суб'єкти політичного представництва.

Ознаки представницької влади. Представницька влада як окремий інститут публічної влади має низку характеристик, що визначають її юридичну та політичну природу:

1. Конституційна закріпленість – основи представництва визначені на рівні Конституції України.

2. Ознака демократичної держави – наявність представницьких інституцій є невід'ємною рисою правової демократичної системи.

3. Виборний спосіб формування – представницькі органи виникають унаслідок проведення виборів.

4. Тісний зв'язок із діяльністю політичних партій, особливо за пропорційної виборчої системи.

5. Представлення інтересів громадян незалежно від їхніх політичних уподобань, що закріплює загальнонаціональний характер мандата.

6. Реалізація народної влади через представницьку систему, що виступає посередником між суспільством і державою.

7. Наявність у посадових осіб представницького мандата, який дає їм право діяти від імені виборців.

8. Суспільний договір між народом і його представниками, що передбачає гарантування прав і свобод людини.

9. Орієнтація на реалізацію та захист інтересів українського народу як цілісної політичної спільноти.

Отже, можна зробити висновок, що поняття «інститути представницької влади» цілісно охоплює такі суб'єкти, як парламент (Верховна Рада України та народні депутати України, Президент України та представницькі органи місцевого самоврядування, включно з їхніми депутатами та міськими головами. Такий підхід забезпечує більш точний теоретико-правовий опис системи політичного представництва в Україні.

2.2. Конституційно-правовий зміст представницької діяльності виборних органів

Конституційно-правовий зміст представницької діяльності виборних органів держави можна представити через механізми із залученням конкретних інструментів, визначених чинним законодавством. Такі механізми становлять комплексні інститути із визначенням обсягу можливих прав та обов'язків, повноважень конкретних органів і наданням громадянам та інститутам громадянського суспільства можливості брати участь як безпосередньо, так і шляхом реалізації наглядових, контрольних функцій за діяльністю представницьких органів та посадових осіб різного рівня. До таких механізмів доцільно віднести наступні: а) інститут підзвітності депутатів різного рівня; б) реалізація права на управління державою та ухвалення управлінських рішень громадянами; в) інститути громадської участі та механізми зворотного зв'язку та інші. Розглянемо ці механізми більш детально.

1. Інститут підзвітності представницьких органів різного рівня

Однією із фундаментальних функцій представницької демократії є інститут підзвітності виборних посадових осіб перед тими, хто делегував їм політичну владу. Контроль здійснюється через різні механізми: вибори, відкликання мандата, прозорість діяльності представників, відкритість інформації про процеси ухвалення рішень, інститути електронної демократії, громадські слухання. Зміст цієї функції полягає в тому, що обраний представник зобов'язаний діяти у відповідності до потреб, очікувань та інтересів виборців, які становлять основу його легітимності. Контроль виконує роль інструменту стримування зловживання владою, забезпечує політичну відповідальність та дозволяє суспільству здійснювати корекцію влади шляхом зміни представника на чергових або позачергових виборах.

Потрібно зазначити, що інститут відкликання народних депутатів України та депутатів місцевих рад у чинному законодавстві України передбачений по-різному та був трансформований протягом історії державотворення України. Так, відповідно до ст. 96 Конституції України, яка існувала до 1996 року [14], та відповідно до Закону України «Про відкликання народного депутата України», прийнятого 19.10.1995 р. № 396/95-ВР (втратив чинність у 2001 р.) [9], існував інститут відкликання народних депутатів. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними. Підставами відкликання було передбачено наступні форми конституційного правопорушення, що могли стати наслідком настання такого виду конституційної відповідальності, а саме: а) порушення положень Конституції та законів України; б) систематичне невиконання депутатських обов'язків; в) використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях; г) систематичне порушення норм депутатської етики й моралі; д) невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; е) відмова від переходу на постійну роботу до Верховної Ради України; ж) приховування доходів, занесення неточних даних у декларацію про доходи.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що такі вимоги та порядок могли бути реалізованими тільки в умовах запровадження мажоритарної виборчої системи. Проте коли держава почала

вводити механізми пропорційної виборчої системи, переходити до змішаної її форми, посилювати роль політичної партії або сили, запровадження такої форми відповідальності стало майже неможливим.

Зараз чинна Конституція України не містить таких положень та не визначає механізму відкликання мандата депутата на підставі вищевказаних порушень. Окреслено зміст припинення повноважень депутата в разі завершення роботи парламенту та достроково в умовах, передбачених ст. 81, щодо наступних підстав: 1) добровільне складення народним депутатом своїх повноважень шляхом подання відповідної особистої заяви; 2) винесення щодо народного депутата обвинувального вироку суду та набуття ним законної сили; 3) факт недієздатності народного депутата, встановлений судом; 4) припинення громадянства України або переїзд народного депутата на постійне проживання за межі держави; 5) порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; 6) невступ або вихід депутата, обраного за списком політичної партії чи виборчого блоку, до або зі складу відповідної депутатської фракції; 7) факт смерті.

В умовах воєнного стану маємо прецеденти позбавлення народних депутатів громадянства та, відповідно, застосування такого конституційного положення щодо дострокового припинення їхніх повноважень. За офіційними даними, станом на кінець 2025 року 6 народних депутатів втратили мандати через припинення громадянства. 1 депутат використав можливість позбутися мандата депутата через механізм застосування відповідальності за невходження до фракції політичної сили як підстави втрати мандата, але більшість вийшла за власною заявою (понад 40 осіб) [1].

Проте щодо виходу з фракції як умови втрати мандата депутата свою позицію виявив Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі «Томенко v. Ukraine» (2025) («Томенко проти України») [1]. Так, ЄСПЛ підкреслив, що будь-яке обмеження виборчих прав має ґрунтуватися на чітких законодавчих положеннях, які дозволяють особі передбачити правові наслідки такого втручання. У справі за заявою П. Томенка наявна нормативна база фактично обмежувалася лише конституційним положенням щодо імперативного мандата (п. 6 ч.ч. 2, 6 ст. 81 Конституції України) і не була доповнена жодними спеціальними нормами, які б деталізували процедуру його застосування. Конституція прямо

передбачала ухвалення окремого закону, що мав би встановити порядок і умови реалізації імперативного мандата (зокрема через формулу «на підставі закону» у ч. 6 ст. 81), однак такий закон так і не був розроблений і прийнятий. Унаслідок цього в правовій системі фактично бракувало механізму, який би окреслював межі дискреційних повноважень політичних партій, визначав процедуру їхньої реалізації та забезпечував захист депутата від можливих зловживань [18].

Крім того, ЄСПЛ виснував, що *дострокове припинення депутатських повноважень П. Томенка призвело до викривлення реальних результатів виборчого процесу*. З огляду на те, що заявник отримав мандат за підсумками загальнонаціонального голосування, його усунення з парламенту на підставі рішення політичної партії фактично нівелювало виражену виборцями волю щодо обрання саме цього кандидата їхнім представником.

Отже, станом на сьогодні маємо певним чином колізію рішення ЄСПЛ та положень Конституції України, які визначають підстави припинення повноважень народного депутата в разі виходу або невступу до політичної фракції, від якої депутата було обрано. Проте головним змістом такого рішення є вимога приведення чинного законодавства у відповідність до вимог європейського права у сфері прав людини, зокрема щодо заборони порушення принципу вільного мандата й суверенної волі виборців в інтересах партійної дисципліни.

Окремо чинне законодавство виділяє ***механізм відкликання мандата депутата місцевої ради, позбавлення його такого права***.

Передбачено так само строкове та дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради. До строкових віднесено завершення роботи місцевої ради. Проте дострокове припинення повноважень, передбачене ст. 5 Закону України «Про депутата місцевої ради» від 11.07.2002 р. № 93-IV [10] (далі – Закон № 93-IV) може відбуватися без ухвалення рішення відповідної ради за наявності певних обставин та відповідно до рішення ради увизначених випадках.

Цікаво, що серед підстав *припинення повноважень депутата місцевої ради без ухвалення рішення ради* наявні такі, що є виключними: 1) відкликання за *народною ініціативою*; 2) за рішенням суду, яке набрало законної сили у двох випадках: а) за

вчинення корупційних правопорушень із покаранням щодо позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, яка пов'язана з виконанням відповідних функцій держави або місцевого самоврядування; б) визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Крім того, за рішенням відповідної ради обставинами, за якими депутат місцевої ради може припинити повноваження, є наступні: а) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, не пов'язаного з позбавленням волі; б) особиста заява депутата; в) несплата аліментів на утримання дитини за дванадцять місяців.

Отже, законодавство визначає обставини, за якими припиняються повноваження незалежно від рішення ради та тільки за її позитивного рішення щодо погодження обставин. Доцільно зазначити, що такий розширений перелік відсутній у чинному законодавстві щодо народних депутатів України, а особливо з огляду на наявність рішень судів у різних сферах та спеціального інституту конституційної відповідальності, зокрема відкликання за народною ініціативою.

Місцева рада також може закликати виборців до ініціювання відкликання депутата за народною ініціативою в разі порушення ним вимог участі в роботі ради, а саме щодо пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії (ч. 5 ст. 20 Закону № 93-IV).

Аналізуючи перелік інших підстав відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (розділ V Закону № 93-IV), бачимо певний збіг щодо положень про дострокове припинення повноважень у зв'язку з наявністю рішення суду про порушення норм чинного законодавства, порушення вимог до організації робочого процесу – участі в діяльності ради. Водночас дискусійним видається визначення підставою застосування порядку відкликання за народною ініціативою в разі невходження депутата до політичної фракції або припинення членства у фракції, від якої його було обрано. Проте за змістом та аналогією з нормами, що регулюють статус народних депутатів, такі питання віднесені до компетенції самої ради. Крім того, слід звернути увагу на те, що ст. 81 Конституції України передбачає підставою дострокового припинення повноважень саме *порядок виходу депутата*

з франкції, а не припинення членства в ній (як це передбачено щодо місцевих депутатів). За своїм змістом вихід із фракції є активною дією народного депутата й не може здійснюватися пасивно за відсутності його волі. Процедура виключення депутата місцевої ради з політичної фракції як підстава припинення повноважень може відбуватися в межах механізму відкликання за народною ініціативою, що також може виступати фактором, який ускладнює досягнення кінцевого результату.

Також існують такі підстави щодо народної ініціативи відкликання депутата місцевої ради, як відповідальність за результати діяльності депутата перед виборцями, зокрема *невиконання положень передвиборної програми місцевої організації політичної партії* в депутатській діяльності, а також *недотримання вимог щодо звітування та проведення зустрічей із виборцями*. На нашу думку, це є основні підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою як інституту його відповідальності перед своїми виборцями, а також забезпечення наявності інструментів впливу на результати діяльності народних представників. Це становить *зміст відповідальності представницьких органів перед виборцями та реалізує функції контролю й нагляду з боку виборців* за ефективністю, результативністю представницької діяльності. Такий інструмент має бути обов'язковим та дієвим елементом механізму підзвітності, прозорості, відповідальності депутатів за невиконання передвиборчих обіцянок, гасел та фактичних зобов'язань.

2. Передача повноважень управління державою обраним представникам як форма забезпечення керованості та оперативності ухвалення рішень (реалізація права на управління державою та ухвалення управлінських рішень громадянами).

Представницька демократія виникла як спосіб реалізації права громадян на участь в управлінні державою, ухваленні відповідних рішень, як форма реалізації положень конституціоналізму держави, де в нормах Основного Закону визначено, що вся влада належить народу України. Проте подолання структурних обмежень форм прямої демократії, за якими участь усіх громадян в ухваленні кожного рішення є складною або неможливою, зумовило формування інституту представництва інтересів особами, які володіють необхідними професійними якостями та поклика-

ні представляти інтереси громадян у різних формах і на різних рівнях. Передача права ухвалювати рішення обраним представникам створює умови для ефективного управління державою загалом та окремими її одиницями.

Обмежений склад представницьких органів зобов'язаний визначити кращих професійних осіб, наділених мандатом довіри виборців та здатних оперативно реагувати на політичні й соціально-економічні, безпекові та інші виклики, формувати внутрішню та зовнішню державні політики, а також створювати й координувати діяльність органів виконавчої влади. Це забезпечує баланс між демократичністю політичних процесів і належним рівнем ефективності, дієвості, результативності та підзвітності державного управління.

Конституційні положення визначають виключну роль парламенту в різних сферах державної діяльності. Насамперед йдеться про наділення законодавчою функцією лише Верховної Ради України як найвищого представницького органу державної влади (статті 91, 92 Конституції України). Саме законами, прийнятими Верховною Радою України, визначається перелік суспільних відносин, який не можуть врегульовувати інші нормативно-правові акти. До цього переліку належать такі важливі для держави питання, як встановлення обсягу та змісту прав і свобод людини й громадянина, порядок та підстави їх обмеження, засади використання природних ресурсів, правовий режим приватної власності та територіальний устрій держави тощо.

В умовах воєнного стану відповідна практика зазнала певних змін: парламент свідомо відмовився від частини своїх повноважень з метою забезпечення більш оперативного та ефективного регулювання органами виконавчої влади у сфері фінансових питань. Таким прикладом може бути передача функції парламенту щодо погодження отримання фінансових позик до Мінфіну України. Це фактично означає відсутність безпосереднього контролю найвищого представницького органу державної влади за станом заборгованості держави та наступних поколінь українців (Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» від 03.03.2022 р.) [4]. Такі положення викликають багато запитань щодо відповідності змісту цього Закону вимогам Конституції

України в контексті представництва інтересів держави та наявності в представницького органу повноважень знімати з себе відповідальність за наслідки рішень, які можуть триватидесятиліттями та мати негативний вплив на кілька поколінь нащадків.

3. Інститути громадської участі та механізми зворотного зв'язку як форми впливу на ухвалення рішень і комунікації з представницькими органами влади.

Сутність представництва полягає в здатності політичних інститутів не лише реагувати на громадські очікування, а й формувати їх відповідно до стратегічних інтересів розвитку держави. *Представницька демократія фактично є формою комунікації між владою та громадянами*, які передали свою владу, інститутами громадянського суспільства. Безпосередню комунікацію та висловлення думки виборців щодо змісту публічної політики, яку пропонують представницькі органи в тих чи тих сферах, можливо здійснити шляхом застосування таких форм, як петиції, консультації з громадськістю, опитування, звернення громадян, публічні дебати, через діяльність громадських рад. У такий спосіб влада має можливість почути позицію громадян та врахувати їхні інтереси під час ухвалення рішень, а громадяни отримують інструменти комунікації шляхом застосування прямої демократії, засобів впливу на політичний процес та його результати.

Проте цей механізм не позбавлений недоліків, оскільки має здебільшого рекомендаційний характер. Так, інститут петицій, передбачений у ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.06.1991 р. № 393/96-ВР [6] визначає право громадян бути почутими та отримати відповідь на фактичне звернення. При цьому умовою реагування таких суб'єктів, як Президент України, парламент, уряд, є збір не менш ніж 25 000 підписів громадян протягом трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Отже, механізм передбачає обов'язок розглянути таку петицію та ухвалити рішення як щодо її задоволення, так і щодо відмови в задоволенні порушеного питання.

Зі свого боку, питання участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики закріплює можливість проведення публічного громадського обговорення, громадських консультацій, вивчення громадської думки, створення громадських рад відповідно до постанови КМ України «Про затвердження Порядку

проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [17].

Отже, проблемним питанням діяльності таких інституцій та реалізації громадянами їхніх права на участь в управлінні державою є результативність та ефективність таких механізмів, а також забезпечення захисту інтересів громадян щодо запровадження рішень таких органів, їхнього реального впливу на досягнення тих чи тих результатів публічного управління в державі. Проте приклади дорадчого, однак дієвого інституту застосування таких рішень існують, наприклад, в умовах дії процесу призначення суддів. Так, відповідно до ст. 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 402-VIII [12] визначено, що громадська рада доброчесності утворюється з метою участі шляхом надання висновку у встановленні відповідності кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності під час кваліфікаційного оцінювання. Практика показує, що такі висновки відіграють важливу роль під час ухвалення остаточного рішення про проходження кандидатами конкурсного відбору.

Прогресивним результатом реалізації права громадян на участь в управлінні державою стало прийняття Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 р. № 3841-IX, яким передбачено право на проведення публічних консультацій, створення відповідних онлайн-платформ щодо питань формування, реалізації державної політики у відповідній сфері, а також здійснення місцевого самоврядування [11].

4. Механізми відтворення інтересів громадян у рішеннях та діях органів представницької влади.

Однією з ключових ознак стабільної демократичної держави, її ефективності, є, зокрема, наявність високого рівня довіри до її представницьких органів, стану реалізації прав і свобод людини й громадянина в державі, дієвого та результативного контролю в цій сфері. Такий стан безпосередньо залежить від відтворення в публічній політиці інтересів різних груп населення, ухвалення рішень представницькими органами різних рівнів і насамперед, шляхом прийняття парламентом законів держави, рішень органів місцевого самоврядування.

У межах сучасної демократичної теорії чутливість влади до локальних потреб розглядається як структурний елемент де-

мократичної легітимності: держава вважається легітимною настільки, наскільки вона здатна реагувати на різні інтереси та ідентичності, що існують у суспільстві. Відтак ця функція виступає механізмом інституційного визнання різноманіття, закріплюючи принцип рівного політичного представництва.

Так, народний депутат України представляє весь народ України через реалізацію ним представницької функції та змісту відтворення у своїй діяльності інтересів громадян держави (рішенням КС України від 07.07.1998 р. № 11-рп/98 [23]). У такому сенсі у сутність представництва закладено, з одного боку, ідею гарантування реалізації прав і свобод людини й громадянина в тому обсязі й змісті, у яких очікують виборці, які обрали й наділили представницькими функціями тих чи тих депутатів, а з іншого боку, процес організації діяльності, створення коаліції або існування монобільшості, яка має чіткий план передвиборчих зобов'язань, формує уряд і затверджує його план дій як такої форми реалізації, що, по суті, визначає загальний характер змісту представництва в інтересах усіх громадян та досягнення цілей шляхом здійснення повноважень у різних сферах.

Зі свого боку, забезпечення реалізації особливостей тих чи тих етнічних груп, національних меншин має відбуватись, перш за все, на місцевому рівні, в умовах компактного проживання таких осіб. І держава повинна застосувати тут інструменти децентралізації, а отже, передачі частини повноважень із центральних органів на місцевий рівень. Така передача не лише розширює автономію громади, але й забезпечує прямий зв'язок між рішеннями влади, реальними потребами території та її населення.

Через децентралізоване управління органи місцевого самоврядування можуть формувати політики, які відповідають специфіці регіону (економічну, культурну, мовну, історичну); створювати умови для більш ефективного використання ресурсів та швидшого реагування на виклики місцевого розвитку; громади отримують інструменти впливу на процеси ухвалення рішень, зокрема, через місцеві вибори, громадські слухання, електронні петиції, дорадчі органи. Таким чином, децентралізація постає механізмом «наближення влади до людини», де формування політики здійснюється з урахуванням географічних, культурних і соціальних особливостей конкретної громади.

Такими інструментами участі громадськості відповідно до За-

кону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09.05.2024 р. № 3703-IX визначено місцевий референдум, загальні збори (конференція) жителів, місцеву ініціативу, громадські слухання, участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації та інші форми громадської активності [5]. Така діяльність населення здатна донести до місцевої влади ідеї щодо врахування в її рішеннях інтересів різних груп населення на місцевому рівні.

Проте досягнення децентралізації породили певні непорозуміння щодо меж місцевої влади та її незалежності в ухваленні тих чи тих рішень, а саме щодо законності та відповідності їх вимогам чинного законодавства. Протягом багатьох років точились дискусії щодо запровадження таких механізмів, як інструменти контролю влади над ідеями самоврядності місцевих органів. Однак з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 05.11.2025 р. № 4677-IX [5-1], у якому передбачений механізм здійснення контролю за рішенням винятково у сфері представницьких повноважень, при цьому безпосередні функції, які належать відповідним органам та мають самоврядний представницький зміст, залишились поза встановленим державою контролем з боку державних адміністрацій. Фактично можна стверджувати, що це стало компромісним рішенням, спрямованим на визначення державою меж контролю представницького органу та втручання в його діяльність при одночасному збереженні незалежності та пріоритету рішень саме представницьких органів як форми безпосередньої реалізації прав громадян.

2.3. Особливості функціонування інститутів представницької влади в умовах воєнного стану

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила необхідність невідкладної реакції з боку держави у формі запровадження воєнного стану з метою захисту національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [30] було введено правовий режим воєнного стану, який надалі неодноразово продовжувався й до кінця 2024 року діяв понад два роки поспіль.

Загальні риси правового режиму воєнного стану. Правовий режим воєнного стану характеризується кількома базовими ознаками.

По-перше, він може запроваджуватися як на всій території України, так і в окремих її регіонах, у залежності від масштабів та характеру загроз.

По-друге, юридичною підставою введення воєнного стану виступає наявність збройної агресії, загрози нападу, реальної небезпеки державній незалежності чи територіальній цілісності України.

По-третє, цей режим передбачає тимчасове розширення повноважень органів державної влади та військового командування, необхідних для оборони держави, відсічі агресії, забезпечення національної безпеки.

По-четверте, воєнний стан пов'язаний із можливістю запровадження тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також прав юридичних осіб із чітким окресленням змісту таких обмежень і строків їхньої дії.

Ці загальні характеристики безпосередньо впливають на роль, місце і функціонування інститутів представницької влади.

Вплив воєнного стану на інститути представницької влади

Запровадження воєнного стану спричинило суттєву трансформацію архітектури публічної влади в Україні. Умовно можна виділити кілька ключових напрямів змін:

1. Перегляд ієрархії органів публічної влади. Перше запровадження воєнного стану та подальші укази, зокрема Указ Президента України від 1 травня 2023 року № 254/2023 [29], закріпили пріоритет військового командування, органів виконавчої влади та правоохоронних органів у системі державного управління. Роль органів місцевого самоврядування була змінена: із суб'єктів, які діяли «на рівні» з іншими органами, вони фактично перетворилися на учасників процесу управління, що залучаються «за участі» до реалізації рішень військового командування та ор-

ганів виконавчої влади. Це означає звуження їхньої самостійної ролі в управлінні територіальними громадами.

2. *Формування нових ланок у системі публічної влади.* Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було утворено військові адміністрації як тимчасові державні органи, покликані забезпечувати реалізацію заходів воєнного стану, оборони, громадської безпеки й охорони критичної інфраструктури. Частина їхніх повноважень, особливо у сфері місцевих бюджетів та управління ресурсами, традиційно належала органам місцевого самоврядування, що істотно змінює баланс у системі представницької влади на місцях.

3. *Посилення ролі Президента України.*

В умовах воєнного стану саме Президент як Верховний Головнокомандувач і суб'єкт, що видає укази про введення й продовження воєнного стану, набуває особливого політичного та інституційного значення. Через систему військових адміністрацій і відповідні кадрові призначення фактично посилюється вертикаль президентської влади, що впливає і на реальну вагу колегіальних представницьких органів.

Проблематика легітимності виборних органів

Вибори як базовий інструмент легітимації представницьких інститутів в умовах воєнного стану набувають особливої чутливості. Конституція України встановлює чіткі строки повноважень парламенту, Президента та органів місцевого самоврядування. Однак проведення виборів у ситуації тривалого воєнного стану є фактично неможливим як з огляду на безпекові ризики, так і у зв'язку з обмеженнями, передбаченими законодавством. Водночас пункт 3 статті 83 Конституції України дозволяє Верховній Раді України продовжувати повноваження до обрання нового складу після скасування воєнного стану. Аналогічного механізму для Президента та органів місцевого самоврядування Конституція не передбачає, що додатково підкреслює особливий статус парламенту як центрального інституту представницької влади.

Конституція України не зазнала змін у зв'язку з воєнним станом, її основні ціннісні орієнтири залишаються незмінними. Стаття 3 закріплює пріоритет людини, її життя і здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки як найвищої соціальної цін-

ності, а права і свободи людини та їхні гарантії визнаються змістом і спрямованістю діяльності держави.

Водночас ст. 64 Основного Закону допускає можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії таких обмежень. Це відповідає міжнародним стандартам дерогації прав людини, закріпленим у ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [33] та ст. 15 Європейської конвенції з прав людини [32], у яких ідеться про можливість тимчасового відступу від зобов'язань у разі війни чи іншої надзвичайної ситуації, що загрожує життю нації.

Важливо, однак, що міжнародні документи вимагають дотримання кількох принципів:

- обмеження прав допускаються лише настільки, наскільки цього потребує надзвичайна ситуація;
- такі заходи не повинні суперечити іншим міжнародним зобов'язанням держави;
- забороняється дискримінація за ознаками раси, статі, мови, релігії, соціального походження тощо;
- дерогація має бути чітко закріплена в правовій формі та підлягати контролю.

У первісній редакції Указу Президента України № 64/2022 серед основних напрямів реалізації повноважень органів публічної влади зазначено такі: забезпечення оборони України, безпеки населення та захист інтересів держави. Така формула кореспондувала конституційному принципу пріоритету прав людини.

Натомість у подальшій редакції, зокрема в Указі № 254/2023, фокус був зміщений на завдання відвернення загроз, відсічі збройній агресії, на гарантування національної безпеки, захисту державної незалежності та територіальної цілісності. У цих формулюваннях акцент переважно зроблено на інтересах держави як організованої політичної спільноти, однак безпека населення як самостійний орієнтир згадується менш виразно.

Це створює ризик формування практики, коли захист держави як інституції починає витісняти пріоритет прав людини, хоча конституційний лад України вимагає протилежного – підпорядкування діяльності держави завданню утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Обмеження прав людини та роль представницьких органів

Механізм обмеження прав і свобод в умовах воєнного стану має здійснюватися тільки в межах, визначених Конституцією та законами України. Відповідно до статті 92 Конституції саме законами України визначаються основні права і свободи, а також засади їхнього обмеження.

Міжнародні стандарти (зокрема Паризькі принципи та інші документи, що стосуються надзвичайних повноважень держави) наголошують на необхідності збереження:

- провідної ролі законодавчого органу у визначенні рамок надзвичайних заходів;
- недоторканих прерогатив парламенту та гарантій незалежності судової влади;
- законодавчого контролю за діями виконавчої влади в умовах дерогації.

У вітчизняних реаліях спостерігається тенденція до того, що значна частина обмежень прав і свобод запроваджується актами виконавчої влади – постановами Кабінету Міністрів України чи наказами органів сектору безпеки й оборони, що викликає питання відповідності такої практики конституційним вимогам. Нагадуванням про небезпеку подібного підходу є, зокрема, рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 [28], у якому було підкреслено неприпустимість встановлення суттєвих обмежень прав людини актами уряду без належної законодавчої основи.

Окрему проблему становлять випадки, коли закони, ухвалені парламентом у період воєнного стану, фактично звужують зміст конституційних прав, виходячи за межі допустимих обмежень. Прикладом можуть бути норми законодавства про мобілізацію та військовий обов'язок, що супроводжуються ще більш жорсткими обмеженнями в підзаконних актах.

Таким чином, ключовою гарантією прав людини в умовах воєнного стану має залишатися провідна роль парламенту як основного представницького органу, який визначає межі допустимих обмежень та здійснює контроль за їх застосуванням.

Військові адміністрації та трансформація місцевого представництва

Створення військових адміністрацій відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 суттєво змінило баланс у системі місцевої публічної влади. Військові адміністрації отримали значний обсяг повноважень, зокрема у сфері управління місцевими бюджетами, що було закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252 [16].

Фактично це призвело до ситуації, коли орган, який не є виборним, не формувався громадою і не має класичного представницького мандата, здійснює владні повноваження, що раніше належали обраним органам місцевого самоврядування. Контроль над розподілом та використанням місцевих бюджетних коштів значною мірою перемістився від представницьких органів до вертикалі «Президент – військові адміністрації».

Отже, можна виокремити кілька характерних тенденцій у функціонуванні інститутів представницької влади в Україні під час воєнного стану:

1. *Зміщення фокусу публічної політики з пріоритету прав людини та інтересів громадян до домінування інтересів держави, її безпеки та територіальної цілісності.* Це суперечить конституційному принципу, за яким саме людина, її права і свободи мають становити головний зміст діяльності держави.

2. *Переформатування ієрархії органів влади,* унаслідок чого військове командування, військові адміністрації, органи виконавчої влади та правоохоронні органи посідають провідні позиції, а органи місцевого самоврядування дедалі більше виконують роль технічних виконавців рішень, а не повноцінних суб'єктів публічної влади на місцевому рівні.

3. *Фактична підміна місцевого представництва військовими адміністраціями,* яким передано широкі повноваження у сфері управління ресурсами та ухвалення ключових рішень, що зменшує можливості громад реалізовувати свої інтереси через обрані органи.

4. *Зміна концептуального акценту в діяльності держави:* замість утвердження прав і свобод людини як «головного обов'язку держави» (ст. 3 Конституції) домінують завдання забезпечення національної безпеки, що в практичній площині часто тлума-

читься як захист держави як інституції, а не людини як найвищої цінності.

5. *Переосмислення ролі парламенту*: з одного боку, Верховна Рада України зберігає особливий статус єдиного органу, повноваження якого прямо продовжуються Конституцією в умовах воєнного стану; з іншого боку, помітна тенденція до делегування значної частини повноважень виконавчій владі, що звужує простір реального парламентаризму.

6. *Посилення індивідуального інституту представництва – Президента України* – на тлі відносного звуження функцій колегіальних представницьких органів (парламенту та органів місцевого самоврядування).

У сукупності ці процеси демонструють, що воєнний стан не лише змінює режим функціонування публічної влади, а й ставить перед наукою конституційного права та теорією представництва завдання переосмислення меж допустимих змін у балансі гілок влади та гарантіях народного суверенітету.

2.4. Особливості реалізації представницької влади Верховною Радою України в умовах воєнного стану

Верховна Рада України посідає особливе місце в системі органів державної влади насамперед тому, що є центральним інститутом представницької демократії. Її представницька природа виявляється в кількох ключових вимірах.

По-перше, парламент формується шляхом загальнонаціональних виборів, під час яких громадяни України делегують свої повноваження обраним особам. Саме через процедуру вільних і періодичних виборів народ реалізує конституційний принцип народовладдя, передаючи частину установчої влади Верховній Раді.

По-друге, парламент виступає загальнодержавним представницьким органом, який виражає інтереси всього Українського народу як у внутрішній політиці, так і на міжнародній арені. Саме від імені Українського народу парламент ухвалив Конституцію України, що підкреслено у відповідних положеннях преамбули та закріплено в правових позиціях Конституційного Суду України.

По-третє, представницький статус парламенту зумовлює його право й обов'язок формувати політико-правові позиції держави щодо найважливіших внутрішніх та зовнішньополітичних подій – шляхом ухвалення законів, постанов, звернень, заяв тощо.

Конституційний Суд України у висновку від 16.12.2019 р. № 8-в/2019 [2] наголосив, що зменшення конституційного складу Верховної Ради (з 450 до 423, а в реальності – до ще меншої кількості депутатів) саме по собі не нівелює представницьку функцію парламенту та не перешкоджає реалізації ним конституційно визначених повноважень. Тобто представництво народу здійснюється не через формальну кількість мандатів, а через сам інститут парламенту як носія законодавчої влади.

Народні депутати України виконують свої повноваження на основі представницького мандата, зміст якого полягає в діяльності в інтересах усього Українського народу, а не окремого округу чи політичної сили. На це вказують, зокрема, вимоги щодо особистого голосування (ч.ч. 2, 3 ст. 84 Конституції України), присяга народного депутата (ч. 3 ст. 79), а також відсутність у ст. 81 Конституції України положення про автоматичну втрату мандата в разі виходу депутата з фракції. Конституційний Суд у Рішенні від 06.04.2010 р. № 11-рп/2010 р [21] прямо підкреслив, що народні депутати мають мандат вільного представництва, а держава зобов'язана забезпечити гарантії їхнього вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення повноважень.

Відкритість діяльності парламенту, доступність інформації про роботу Верховної Ради, взаємодія з інститутами громадянського суспільства є невід'ємними елементами представницького характеру цього органу. Як зазначив Конституційний Суд у рішенні від 11.07.2012 р. № 15-рп/2012 [25], публічність і прозорість роботи Верховної Ради забезпечують постійний зворотний зв'язок із виборцями та створюють можливості для оцінки діяльності як окремих депутатів, так і парламенту загалом.

Постає питання: якою мірою всі ці принципи та гарантії можуть реалізовуватися в умовах воєнного стану, коли значна частина державних рішень ухвалюється в режимі надзвичайної безпекової ситуації?

Активність та кадрові зміни в роботі парламенту під час воєнного стану

Воєнний стан радикально змінив як умови, так і темп роботи Верховної Ради. З одного боку, парламент був змушений працювати в режимі підвищеної інтенсивності, з іншого – зазнав суттєвих кадрових втрат.

Станом на кінець 2024 року кількість народних депутатів, які фактично здійснюють повноваження, скоротилася до приблизно 401 особи. За період дії воєнного стану мандати склали 54 депутати. Переважна більшість із них (понад три чверті) зробила це за власними заявами. Значна частина колишніх парламентарів отримала посади в органах публічної влади, що об'єктивно ускладнює реалізацію ними представницького мандата в парламенті й водночас демонструє перенесення частини кадрового ресурсу з законодавчої гілки до виконавчої вертикалі.

Окрему групу становлять депутати, пов'язані з колишньою фракцією ОПЗЖ, які залишили парламент, зокрема, і під тиском суспільних очікувань, політичних ризиків та кримінально-правових загроз. Повноваження кількох депутатів припинено у зв'язку зі смертю, а частина втратила мандат через позбавлення громадянства України, що опосередковано свідчить про вплив рішень глави держави на персональний склад парламенту.

Паралельно з кадровими змінами спостерігається надзвичайно висока законодавча активність. За період дії воєнного стану основний масив законопроектів ініціювали саме народні депутати. Однак показники результативності різних суб'єктів законодавчої ініціативи суттєво відрізняються: проекти Президента України мають у кілька разів вищий відсоток ухвалення, ніж депутатські, що свідчить про посилення впливу глави держави на законотворчий процес і певне зниження реальної суб'єктності парламенту як колегіального органу в політичних рішеннях.

Додатковою ознакою політичної консолідації (але водночас і зменшення рівня публічних дебатів) є вкрай низький відсоток голосувань у форматі «проти» – фактично на рівні статистичної похибки. Це створює враження майже автоматичної підтримки більшістю депутатів законодавчих ініціатив, особливо тих, що надходять від Президента та уряду.

Легітимність повноважень Верховної Ради України в період війни

Проблематика легітимності парламенту в умовах, коли регулярні вибори об'єктивно неможливі, є надзвичайно чутливою для будь-якої демократичної держави. В Україні це питання стало особливо актуальним після спливу п'ятирічного строку повноважень Верховної Ради дев'ятого скликання, який відповідно до ст. 77 Конституції припадав на осінь 2023 року.

Формально чергові вибори мали б відбутися в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Однак у ситуації тривалого воєнного стану проведення загальнонаціонального голосування не лише не гарантувало б безпеки виборців, а й суперечило б законодавчим обмеженням.

Конституція України передбачає спеціальний механізм збереження легітимності Верховної Ради в подібних умовах. Відповідно до п. 3 ст. 83, повноваження парламенту продовжуються на період дії воєнного або надзвичайного стану до дня першого засідання новообраної Верховної Ради після його скасування. Тобто Основний Закон прямо визнає необхідність безперервності діяльності найвищого представницького органу, навіть якщо формальний строк його повноважень сплив.

Важливо, що аналогічного конституційного механізму продовження повноважень не передбачено ні для Президента України, ні для органів місцевого самоврядування. Це додатково підтверджує особливий статус парламенту в системі інститутів представницької влади та його пріоритетну роль у структурі державної влади в надзвичайних умовах.

Отже, легітимність Верховної Ради в умовах воєнного стану спирається на дві ключові засади:

1. *Конституційно встановлену можливість продовження повноважень до формування нового складу парламенту після скасування воєнного стану.*
2. *Визнання парламенту як єдиного виборного органу, щодо якого прямо закріплено такий механізм безперервності діяльності.*

Нормативні трансформації в організації роботи парламенту

Воєнний стан зумовив низку точкових змін у правовому регулюванні організації роботи Верховної Ради.

По-перше, було змінено підходи до функціонування депутатських фракцій, сформованих політичними партіями, діяльність яких зупинено або заборонено в судовому порядку. Зміни до Регламенту передбачили, що після набрання законної сили рішенням суду про заборону політичної партії відповідна фракція оголошується розпущеною, а її члени стають позафракційними. У разі зупинення діяльності партії за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, затвердженим Президентом, зупиняються і права фракції в парламенті.

По-друге, на період дії воєнного стану було конкретизовано підхід до обліку робочого часу народних депутатів, на них поширилися загальні трудові правила щодо робочого часу, що підкреслює посилення формалізованого контролю за участю депутатів у роботі парламенту.

По-третє, в структурі парламентського управління з'явилася Дослідницька служба Верховної Ради України, покликана забезпечувати науково-аналітичну підтримку законотворчого процесу та підвищення професійної спроможності як народних депутатів, так і працівників Апарату. Фактично це спроба інституціоналізувати експертний супровід законодавчої діяльності в умовах, коли обсяг і швидкість ухвалення рішень різко зросли.

По-четверте, змінено формат реалізації принципу відкритості. Пряма трансляція пленарних засідань стала обмеженою з міркувань національної безпеки; засідання, як правило, транслюються в записі або в адаптованому форматі окремих програм. Такий підхід, з одного боку, відповідає вимогам безпеки, а з іншого – звужує можливості громадськості спостерігати за діяльністю парламенту в реальному часі.

Також обговорювалися ініціативи щодо проведення дистанційних (онлайн) засідань Верховної Ради. Відповідний законопроект був внесений і розглядався в комітетах, однак не отримав необхідної підтримки, оскільки його ухвалення вступало б у суперечність із низкою конституційних норм, які передбачають «збирання» Верховної Ради у визначеному місці й особисту участь народних депутатів у голосуванні.

**Обсяг повноважень парламенту:
фінансова сфера та обмеження прав людини**

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [10] гарантує, що Верховна Рада зберігає сесійний режим роботи, а її повноваження не припиняються навіть у разі закінчення формального строку – до формування нового складу парламенту. При цьому допускається можливість встановлення особливостей здійснення окремих функцій (наприклад, щодо звільнення посадових осіб), але загальна компетенція парламенту як законодавчого органу залишається незмінною.

Водночас у фінансово-бюджетній сфері спостерігається тенденція до передачі частини повноважень від парламенту до органів виконавчої влади. Тимчасові зміни до бюджетного законодавства дозволили уряду та Міністру фінансів укласти окремі міжнародні договори щодо позик і кредитів без обов'язкової ратифікації Верховною Радою, а також погоджувати умови, пов'язані з можливим обмеженням суверенного імунітету держави в кредитних спорах. Це означає, що народні представники фактично усуваються від ухвалення рішень, які матимуть довгострокові наслідки для фінансової незалежності держави, що не повністю узгоджується з ідеєю парламентського контролю та принципом підзвітності виконавчої влади.

Ще більш принциповим є питання щодо ролі парламенту у встановленні обмежень прав і свобод людини. Конституція (ст. 64) чітко визначає, що обмеження конституційних прав можливе лише у випадках, передбачених самим Основним Законом, і лише із зазначенням строку таких обмежень. Стаття 92 закріплює, що права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав, а також основні обов'язки громадян визначають винятково закони України.

Конституційний Суд України в Рішенні від 28.08.2020 р. № 10-р/2020 підкреслив, що встановлення обмежень конституційних прав і свобод підзаконними актами суперечить Конституції. Незважаючи на це, в умовах воєнного стану значна частина обмежень (наприклад, пов'язаних із порядком перетину державного кордону, певними аспектами свободи пересування, практикою мобілізації) визначається постановами КМ України та наказами інших органів виконавчої влади. Це створює ситуацію, коли ре-

альний обсяг прав і свобод фактично коригується підзаконним нормотворенням, а не парламентом як єдиним законодавчим органом.

Окремі закони, прийняті в період воєнного стану, зокрема щодо мобілізації та проходження військової служби, викликають дискусії з огляду на відповідність їхніх положень вимогам Конституції та міжнародних стандартів у сфері прав людини. До того ж подальша деталізація в підзаконних актах ще більше загострює питання про межі допустимого звуження прав під приводом захисту національної безпеки.

Окремою новацією в діяльності парламенту стала фактично спроба посилити відповідальність урядовців за невиконання вимог народних депутатів щодо явки до сесійної зали, відповіді на результати роботи тимчасових слідчих комісій тощо відповідно до законопроекту № 11387 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом», який було прийнято парламентом 03.09.2025 р. [13]. Проте такий законопроект, який посилює позиції парламенту, встановлює відповідальність урядовців, логічно не був підписаний Президентом, він спрямував правки до парламенту на повторне голосування. Президент зазначив, що запропоновані правки не враховують політико-правову природу відповідальності Уряду України перед парламентом, а також обмеженість форм парламентського контролю конституційними нормами. Проте таке нівелювання значення і змісту парламентської діяльності та парламентського контролю не відповідає нормам чинного конституціоналізму та статусу парламенту як найвищого органу державної влади.

Таким чином, можна зазначити такі особливості діяльності парламенту в умовах воєнного стану, а саме:

- зберігає статус центрального інституту представницької влади, а її легітимність у період воєнного стану забезпечується безпосередньо нормами Конституції;
- водночас спостерігається реальне звуження поля парламентського впливу як у сфері фінансових рішень, так і в частині визначення меж делегації прав людини;

• посилюється роль індивідуального представницького інституту – Президента України – та виконавчої влади, тоді як парламент переважно відтворює вже сформовані політичні рішення.

Ці тенденції потребують критичного осмислення з позицій конституціоналізму та теорії представницької демократії, оскільки навіть за умов війни пріоритет народного суверенітету та провідна роль парламенту як носія законодавчої влади не повинні нівелюватися.

Список використаних джерел і літератури

1. 52 нардепи склали мандати за п'ять років роботи Верховної Ради IX скликання. ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/post/6194/>

2. Висновок КС України від 16.12.2019 р. № 8-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008v710-19#Text>

3. Декларація про державний суверенітет від 16.07.1991 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25>

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 09.05.2024 р. № 3703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#n105>

6. Про звернення громадян: Закон України від 02.06.1991 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

7. Про депутата місцевої ради: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

8. Про медіа: Закон України від 11.02.2024 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20>

9. Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19.10.1995 р. № 396/95-ВР (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

11. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 р. № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>

12. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

13. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом: Законопроект № 11387 від 28.06.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44510>

14. Конституція (Основний Закон) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

15. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

16. Про деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

17. Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова КМ України від 03.11.2010 р. № 996. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

18. Рішення ЄСПЛ у справі Tomenko v. Ukraine (2025): детальний аналіз <https://unba.org.ua/publications/10966-rishennya-espl-u-spravi-tomenko-v-ukraine-2025-detal-nij-analiz.html>

19. Рішення КС України від 03.10.1997 р. № 4-зп/1997. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text>

20. Рішення КС України від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

21. Рішення КС України від 06.04.2010 р. № 11-рп/2010. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#Text>

22. Рішення КС України від 06.07.1999 р. № 7-рп/1999. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text>

23. Рішення КС України від 07.07.1998 р. № 11-рп/98. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98#Text>

24. Рішення КС України від 11.07.1997 р. № 3-зп/1997. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97#Text>

25. Рішення КС України від 11.07.2012 р. № 15-рп/2012. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12#Text>

26. Рішення КС України від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>

27. Рішення КС України від 27.05.2008 р. № 11-рп/2008. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-08#Text>

28. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 р. № 10-п/2020. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

29. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 1 травня 2023 року № 254/2023. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/2023#Text>

30. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

31. Case of Tomenko v. Ukraine (2025). ULR: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-244007%22>

32. European Convention on Human Rights (ECHR) 04.10.1950. ULR: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html>

33. International Covenant on Civil and Political Rights 16.12.1966. ULR: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Розділ 3.

Особливості представницької влади на регіональному рівні: соціальний аспект

(на прикладі Івано-Франківської області)

3.1. Соціальний захист населення регіону в умовах російсько-української війни

Проблематика соціального захисту населення в умовах російсько-української війни набула системного осмислення в українській науковій думці після 2022 року. У працях сучасних дослідників соціальний захист розглянуто як ключовий елемент державної соціальної політики, що трансформується під впливом воєнних ризиків, масового внутрішнього переміщення, зростання бідності та навантаження на регіональні й місцеві бюджети.

В економічному та соціально-політичному дискурсі В. Лінтинська визначає соціальну політику України в умовах воєнного стану як діяльність держави та суспільства, спрямовану на збереження соціальної стабільності, підтримку вразливих груп населення та мінімізацію соціальних ризиків війни. Авторка наголошує, що соціальний захист у воєнний період втрачає характер універсальної системи гарантій і набуває рис адресного механізму, зорієнтованого на внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців, ветеранів війни, сім'ї загиблих, осіб з інвалідністю [1, с. 61]. У роботі підкреслено залежність обсягу соціальних гарантій від бюджетних можливостей держави та необхідність поєднання пасивних форм підтримки з активними інструментами соціальної інтеграції (зайнятість, самозайнятість, соціальні послуги).

Соціально-економічний підхід доповнений позицією З. Бурик, яка розглядає соціальний захист у контексті триєдності воєнного періоду, повоєнного відновлення та сталого розвитку. Дослідниця акцентує на ризику скорочення соціальних гарантій через домінування воєнних витрат у бюджетній структурі та обґрунтовує необхідність нового балансу між фіскальною стійкістю й соціальною справедливістю. У працях З. Бурик соціальний захист інтерпретовано як інструмент збереження людського капіталу, що вимагає регіональної диференціації програм залежно від рівня руйнувань, міграційного навантаження та соціально-економічної структури територій [2, с. 33].

Проблеми трансформації соціального захисту в умовах повномасштабної війни ґрунтовно аналізує М. Дубель [3, с. 231]. Авторка розмежовує поняття соціального захисту та соціальної підтримки, вказуючи на перерозподіл ресурсів на користь військових і пов'язаних із війною соціальних груп. Окрема увага відведена управлінському аспекту, а саме необхідності координації між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, оскільки саме на регіональному рівні виникають розриви між законодавчо проголошеними гарантіями та реальними можливостями їхньої реалізації.

Правовий вимір соціального захисту населення регіону детально розкрито в працях, присвячених внутрішньо переміщеним особам. Д. Селіхов аналізує соціальний захист ВПО як комплексний правовий режим, що включає житлове забезпечення, соціальні виплати, доступ до освіти, медицини, працевлаштування та психологічну допомогу. Автор підкреслює, що ключові проблеми реалізації прав ВПО пов'язані з бюрократичними бар'єрами, обмеженістю фінансування та різним рівнем інституційної спроможності громад [4]. Особлива увага зосереджена на ролі органів місцевого самоврядування, які фактично формують умови інтеграції ВПО в соціально-економічне життя регіонів.

Публічно-управлінський аспект соціального захисту розвивають М. Нагірняк і А. Лазарева. У дослідженні соціальне забезпечення та соціальний захист розглянуті як взаємопов'язані підсистеми, що зазнають суттєвого тиску через дефіцит фінансових ресурсів і зростання кількості отримувачів допомоги [5, с. 6]. Автори наголошують на ключовій ролі місцевого рівня в реалізації соціальних програм, а також на необхідності підвищення гнучкості

управлінських рішень та посилення контролю за ефективністю використання бюджетних коштів.

Окремий напрям наукових досліджень стосується соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей. Юридичні дослідження зосереджуються на аналізі Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», проблемах реалізації пілг і нерівномірності практики застосування законодавства на регіональному рівні. Соціологічні й міждисциплінарні роботи вводять поняття соціальної культури підтримки ветеранів, що охоплює не лише правові гарантії, а й роль громад, волонтерського руху, місцевого бізнесу у формуванні безбар'єрного середовища реінтеграції [6].

У науковій літературі поширена позиція, за якою становлення поняття «соціальний захист» пов'язують з ухваленням у Сполучених Штатах Америки Закону про соціальне забезпечення (Social Security Act) 1935 року. Лексичний аналіз терміна *security* в англійській мові засвідчує наявність кількох смислових відтінків, серед яких домінують значення безпеки, охорони, захищеності, забезпечення та гарантування. Водночас прикметник *social* у перекладі з англійської мови використовується для позначення суспільного або соціального виміру відповідних процесів і явищ [7].

У сучасних умовах російсько-української війни правове регулювання соціального захисту населення в Україні ґрунтується на конституційних положеннях і спеціальних нормах воєнного законодавства, що спрямовані на реагування на масштабні соціальні ризики, зумовлені збройною агресією, внутрішнім переміщенням населення, втратою доходів, пораненнями та загибеллю громадян.

Базовою нормою у сфері соціального захисту залишається стаття 46 Конституції України, відповідно до якої держава гарантує громадянам право на соціальний захист у випадках повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин, а також у старості та в інших передбачених законом випадках. Конституційне закріплення соціального захисту визначає обов'язок держави забезпечувати мінімальні соціальні гарантії навіть за умов воєнного стану та бюджетних обмежень [8].

Специфіка реалізації конституційного права на соціальний захист у період війни визначається режимом воєнного стану,

запровадженням відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [9]. У межах цього правового режиму допускається тимчасове обмеження окремих прав і свобод, однак соціальні права, пов'язані з життєзабезпеченням, підтримкою вразливих категорій і компенсацією воєнних втрат, зберігають пріоритетний характер. Соціальний захист у воєнний період розглядається не лише як елемент соціальної політики, а як інструмент підтримання суспільної стійкості та внутрішньої безпеки.

Ключове місце в чинній системі соціального захисту займає законодавство, спрямоване на підтримку внутрішньо переміщених осіб. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає правовий статус ВПО, гарантії соціального захисту, доступ до соціальних виплат, житлових програм, медичної та освітньої допомоги [10]. У період повномасштабної війни дія цього Закону була деталізована підзаконними актами Кабінету Міністрів України, які регламентують надання допомоги на проживання, спрощення процедур обліку та призначення соціальних виплат. У правозастосовній практиці саме органи місцевого самоврядування виконують ключову функцію реалізації відповідних гарантій, що посилює регіональний вимір соціального захисту.

Окремий блок чинного законодавства стосується соціального захисту військовослужбовців, ветеранів війни та членів їхніх сімей. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [11] встановлює гарантії грошового забезпечення, соціальних виплат, медичної допомоги та житлового забезпечення. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [12] визначає систему пільг і компенсацій, а також механізми соціальної адаптації та реінтеграції ветеранів. У період воєнного стану відповідні гарантії були розширені через постанови Кабінету Міністрів України, що запровадили додаткові грошові виплати військовослужбовцям та сім'ям загиблих.

Важливою складовою чинної системи соціального захисту залишається законодавство у сфері соціальної допомоги та соціальних стандартів. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [13] гарантує адресну підтримку домогосподарств із низькими доходами, а Закон України «Про прожитковий мінімум» [14] визначає базовий державний соці-

альний стандарт, що використовується для розрахунку соціальних виплат і допомог. У воєнний період значення адресних механізмів соціального захисту істотно зростає, оскільки фінансові ресурси держави потребують концентрації на найбільш уразливих групах населення.

Додаткове нормативне навантаження у сфері соціального захисту формується підзаконними актами Кабінету Міністрів України, ухваленими після 2022 року, які регламентують порядок виплати пенсій і соціальної допомоги в умовах воєнного стану, механізми підтримки внутрішньо переміщених осіб, компенсації за втрату житла, а також соціальні гарантії для осіб, які постраждали внаслідок бойових дій. Сукупність цих актів створює динамічну, але фрагментовану нормативну систему, що потребує постійного оновлення й узгодження.

Отже, у сучасних умовах російсько-української війни соціальний захист населення в Україні спирається на конституційні гарантії та спеціальне воєнне законодавство, яке спрямоване на підтримку життєзабезпечення громадян, компенсацію воєнних втрат і збереження соціальної стабільності. Водночас ефективність реалізації чинних норм значною мірою залежить від фінансової спроможності держави, інституційного потенціалу регіонів і здатності органів влади адаптувати соціальну політику до швидкозмінних умов воєнного часу.

Соціальний захист населення в Івано-Франківській області в умовах російсько-української війни набуває характеру одного з важливих напрямів реалізації публічної політики на регіональному рівні. Воєнні дії, масове внутрішнє переміщення населення, зростання кількості осіб, які потребують державної підтримки, а також трансформація ринку праці істотно посилили навантаження на систему соціального забезпечення регіону. У таких умовах соціальний захист виконує не лише компенсаторну функцію, а й стабілізаційну, спрямовану на збереження соціальної згуртованості, запобігання маргіналізації вразливих груп та підтримання мінімально прийняттого рівня якості життя населення.

24 лютого 2022 року стало переломним моментом для соціально-демографічного, управлінського та гуманітарного розвитку України. Повномасштабне збройне вторгнення російської федерації спричинило безпрецедентну за масштабами внутрішню міграцію населення, що радикально трансформувало умови реалізації

соціального інтересу громадян і поставило перед системою публічного управління завдання оперативного реагування в умовах воєнної кризи. Масовані обстріли цивільної інфраструктури, загрози життю та здоров'ю населення змусили мільйони осіб у найкоротші строки залишати місця постійного проживання та шукати безпечніші регіони для тимчасового або тривалого перебування.

Івано-Франківська область з огляду на своє географічне розташування, відносну безпекову стабільність і наявний інституційний потенціал стала одним із ключових регіонів прийому внутрішньо переміщених осіб. Упродовж перших місяців повномасштабної війни Прикарпаття виконувало не лише функцію території тимчасового проживання, а й роль транзитного гуманітарного хабу. Загалом регіон прийняв понад 150 тисяч внутрішньо переміщених осіб, ще майже 87 тисяч осіб перебували на території області транзитом. Для забезпечення їхніх базових потреб було розгорнуто мережу цілодобових центрів підтримки, які надавали послуги первинної реєстрації, харчування, тимчасового розміщення, а також медичну та психологічну допомогу. Зазначена діяльність стала одним із перших практичних проявів реалізації соціального інтересу населення в умовах війни на регіональному рівні [15].

Важливим інструментом координації соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб стала Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб. Станом на 24.02.2022 р. на обліку в області перебувало 3829 осіб, що свідчило про відносно обмежені масштаби внутрішньої міграції до початку повномасштабного вторгнення. Водночас подальша динаміка реєстрації ВПО показала різке зростання навантаження на систему соціального захисту. Станом на 04.11.2025 р. у зазначеній базі було зареєстровано 109 761 внутрішньо переміщену особу, що становило 79 736 сімей. Соціально-демографічна структура цієї групи була вкрай неоднорідною: 49 216 осіб належали до працездатного віку, 4 290 осіб потребували працевлаштування, 4 222 особи мали інвалідність, 17 167 осіб становили пенсіонери, 28 932 особи – діти, ще 5 934 особи належали до інших соціальних категорій. Така структура зумовила необхідність диференційованого підходу до надання соціальних послуг і корекції регіональної соціальної політики з урахуванням різних групових потреб.

Функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб в Івано-Франківській області забезпе-

чило можливість оперативного ухвалення управлінських рішень, планування соціальних видатків, координації дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. По суті, зазначена база стала інструментом інституційної реалізації соціального інтересу ВПО, оскільки дозволила трансформувати масовий запит на захист і допомогу у формалізовані управлінські процедури.

У зв'язку із масштабом і комплексністю викликів уже 26 лютого 2022 року в області було створено Обласний координаційний штаб з питань забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Формування зазначеного органу стало прикладом кризового публічного управління, спрямованого на міжсекторальну координацію соціальної, гуманітарної, медичної та житлової політики. Діяльність Координаційного штабу забезпечила узгодження дій обласних структур, територіальних громад, волонтерських організацій і міжнародних партнерів, що дало змогу не лише реагувати на поточні потреби ВПО, а й закласти підґрунтя для довгострокової інтеграції внутрішньо переміщених осіб у соціально-економічний простір регіону [15].

Спільно з департаментами соціальної політики, охорони здоров'я, освіти і науки Івано-Франківської облдержадміністрації, Державною міграційною службою цей Координаційний штаб поставив за мету вирішення таких основних завдань, як (рис. 3.1):

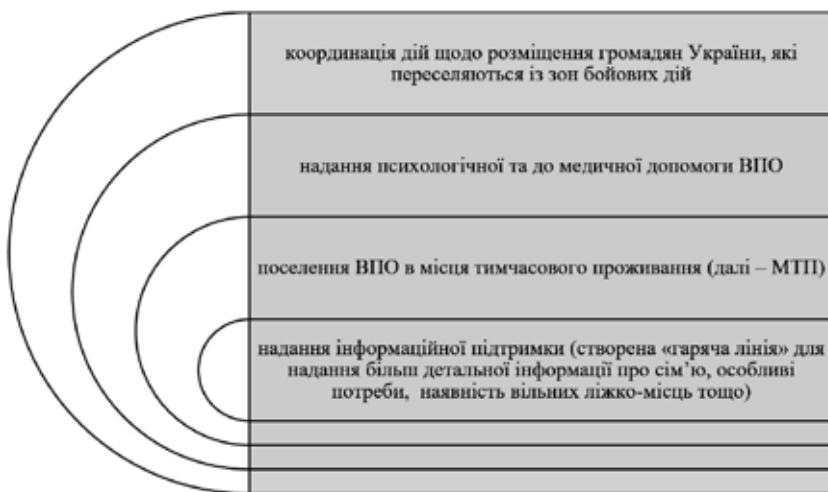


Рис.3.1. Основні завдання Обласного координаційного штабу з питань забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Івано-Франківській області

Координація дій щодо розміщення громадян України, які переселяються із зон бойових дій, передбачала налагодження постійної взаємодії між обласними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами соціальної сфери, освітніми та медичними установами, а також волонтерськими й благодійними організаціями. У межах цього напрямку формувалися узгоджені управлінські рішення щодо маршрутизації переміщених осіб, пріоритетності розміщення вразливих категорій населення та поєднання гуманітарної допомоги з довгостроковими механізмами соціальної адаптації.

Надання психологічної та домедичної допомоги внутрішньо переміщеним особам мало на меті мінімізацію наслідків гострих стресових станів, травматичного досвіду війни та вимушеного переміщення. Діяльність у цьому напрямі реалізовувалася через залучення фахівців соціально-психологічної служби, медичних працівників, мобільних бригад первинної допомоги та кризових консультантів. Особливу увагу приділяли дітям, особам похилого віку, людям з інвалідністю та ветеранам, для яких психоемоційні й медичні ризики були суттєво вищими, що дозволяло не лише стабілізувати стан ВПО в перші дні перебування в регіоні, але й створювати передумови для подальшої соціальної інтеграції.

Поселення внутрішньо переміщених осіб у місця тимчасового проживання (МТП) здійснювалося на основі системного обліку наявних об'єктів житлової та соціальної інфраструктури, зокрема гуртожитків, санаторіїв, закладів освіти, комунальних і приватних приміщень, пристосованих для проживання. У межах цього напрямку вирішувалися питання матеріально-побутового забезпечення, доступу до базових соціальних послуг, організації харчування та дотримання мінімальних стандартів безпеки й гігієни. Поселення в МТП розглядалося не лише як тимчасовий захід екстреного реагування, а як складова більш широкої політики соціального захисту ВПО на регіональному рівні.

Надання інформаційної підтримки, зокрема через функціонування спеціалізованої «гарячої лінії», забезпечувало прозорість і доступність управлінських рішень у сфері роботи з ВПО. За допомогою цього інструменту здійснено збір та уточнення даних про склад сімей, особливі потреби, стан здоров'я, потребу в працевлаштуванні, а також наявність вільних ліжок-місць у місцях тимчасового проживання. Інформаційна підтримка виконувала

подвійну функцію: з одного боку, сприяла оперативному реагуванню органів влади на запити внутрішньо переміщених осіб, а з іншого – знижувала рівень соціальної напруги та невизначеності шляхом забезпечення постійного зворотного зв'язку між населенням і публічною адміністрацією.

У сукупності зазначені напрями діяльності Координаційного штабу сформували цілісну модель регіонального управління процесами внутрішнього переміщення, у межах якої соціальний інтерес ВПО набув практичного втілення через конкретні управлінські, організаційні та соціальні механізми.

Для більш точної й актуальної інформації про МТП в Івано-Франківській області було розроблено в електронному і друкованому форматах посібник-довідник, який містить адресу кожного МТП, опис умов проживання, загальну кількість ліжко-місць, кількість місць, адаптованих для людей з інвалідністю та маломобільних груп населення, фотографії, що допомагають легше орієнтуватися в можливостях розміщення.

Не менш важливим для вирішення будь-яких адміністративних питань у сфері соціального захисту ВПО стали *розробка тимчасових посвідчень для їхньої персоніфікації та запровадження онлайн-системи для їхнього обліку за допомогою локального програмного комплексу «VisualService»*. Довідка з QR-кодом надає право людині отримати продуктові та гігієнічні набори, харчуватись у соціальних їдальнях чи отримати допомогу від міжнародних донорів. Перевагою такого програмного продукту є інтегрована система звітності, можливість здійснити вибірку ВПО за гендерними чи віковими показниками, обсягом наданої допомоги, а також регіонів, з яких перемістились ВПО, та інше.

У перші дні війни до області евакуаційними потягами прибували до 5-6 тис. людей щоденно, які мали бути терміново розміщені й обігріті. Для цього були облаштовані ліжко-місця в школах, садочках, благодійних та релігійних організаціях, в об'єктах соціальної сфери.

Особлива увага була приділена соціально вразливим верствам населення: дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям з інвалідністю, паліативним хворим, людям похилого віку, маломобільним групам населення.

За статистичними даними Івано-Франківської області, тільки в перші місяці війни:

- відкрито 480 комунальних закладів, у яких було облаштовано та розгорнуто 20 тис. ліжко-місць для ВПО;

- 5 тис. власників житлових приміщень безкоштовно прихистили понад 22 тис. переселенців;

- додатково було створено 65 ліжко-місць на суму 26,8 млн. грн. Товариством Червоного Хреста України Івано-Франківської обласної галузевої організації за підтримки Швейцарського Червоного Хреста на базі Коршівського геріатричного пансіонату;

- передано п'ять автомобілів для перевезення осіб з інвалідністю в інтернатних установах, а також велику кількість продуктових та гігієнічних наборів, одяг, генератори, обігрівачі тощо за підтримки благодійних організацій і міжнародних фондів;

- у рамках інвестиційних коштів Товариства Червоного Хреста України на місці незавершеного будівництва харчоблоку Снятинського психоневрологічного інтернату розпочато «Нове будівництво житлового корпусу» на вулиці Гоголя, 23 у м. Снятині Коломийського району Івано-Франківської області, що дасть змогу додатково облаштувати 26 ліжко-місць для підопічних, зокрема й ВПО, у 2025 році.

Прикладів такої роботи з ВПО в регіоні є нескінченна кількість, і вона продовжується. Цією роботою опікуються не лише державні, а й комунальні, приватні, громадські, міжнародні інституції.

Загалом від початку повномасштабного вторгнення в інтернатних установах системи соціального захисту населення області перебувало понад 200 внутрішньо переміщених осіб, які потребували стороннього догляду; нині перебуває 125 маломобільних осіб із числа ВПО (зокрема особи з інвалідністю, особи похилого віку та ті, які мають проблеми з пересуванням).

Нині в області функціонує 60 місць тимчасового проживання, які розраховані на 2436 ліжко-місць, на цей момент там проживають понад 2000 ВПО. Однак Прикарпаття продовжує приймати евакуйоване населення, яке потребує розміщення в зазначених закладах області.

Сьогодні в області функціонують 4 заклади відповідно до постанови КМУ [3]. Вони розраховані на 70 ліжко-місць і включають:

- стаціонарний догляд – 38 місць (проживає 38 ВПО);

- підтримане проживання – 32 місця (проживає 32 ВПО).

Також в області станом на 2025 рік функціонують 18 центрів життєстійкості в 5 районах області. З початку року наданням комплексних психосоціальних послуг охоплено більше 24 тис. осіб, у т. ч. 774 людини з числа ВПО.

В області створено 39 Рад із питань ВПО (1 обласна, 6 при РВА та 32 при ТГ). Важливо, що Ради ВПО створені задля участі в реалізації регіональної політики у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених людей.

Для керівників області особливо важливо в перші кризові години:

- оновити склад Ради оборони області;
- створити Штаб зони територіальної оборони;
- сформувати та укомплектувати бригади сил Територіальної оборони та батальйони Територіальної оборони, які діють відповідно до чинного закону;

- організувати добровольчі формування територіальних громад згідно з частиною другою статті восьмої Закону України «Про основи національного спротиву» [16] та постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено Положення «Про добровольчі формування територіальних громад» [17] з метою перешкоджання діяльності розвідувально-диверсійних груп противника в області;

- запровадити комендантську годину, організувати роботу необхідної кількості блок-постів, налагодити пропускний режим, відкоригувати роботу системи оповіщення в області.

Тобто для вирішення питань соціального захисту населення регіону в умовах російсько-української війни, а значить і задоволення їхнього соціального інтересу, важливим у публічному управлінні є створення системи раціональних і ефективних механізмів та інструментів, які є ніби простими й зрозумілими кожному, але можуть бути стандартизованими і тому – масштабовані в інші регіони нашої держави (рис. 3.2).

<i>Механізми публічного управління й інструменти публічного адміністрування</i>						
<i>Механізми публічного управління</i>			<i>Інструменти публічного адміністрування</i>			
<i>Організаційні</i>	<i>Структурні</i>	<i>Інформаційні</i>	<i>Адміністративні</i>	<i>Соціальні</i>	<i>Методичні</i>	<i>Економічні</i>

<ul style="list-style-type: none"> - рада оборони області; - обласний координаційний штаб з питань забезпечення реалізації прав і свобод ВПО; - Рада з питань ВПО; - координаційний центр з питань міжнародної гуманітарної допомоги 	<ul style="list-style-type: none"> - онлайн-система для обліку ВПО; - сили територіальної оборони; - добровольчі формування територіальних громад; - установи з підготовки громадян до національного спротиву 	<ul style="list-style-type: none"> - єдина інформаційна база даних про ВПО; - система оповіщення населення 	<ul style="list-style-type: none"> - тимчасові посвідчення ВПО; - збір та відправка продуктів харчування для захисників; - комендантська година; - пропускний режим; - блок-пости 	<ul style="list-style-type: none"> послуги: - психосоціальні; - медичні; - житлові; - харчові; - будівельні; - фінансові 	<ul style="list-style-type: none"> посібник-довідник про місця тимчасового проживання ВПО 	<ul style="list-style-type: none"> - угоди та меморандуми; - партнерство з бізнесом
--	---	--	--	---	--	---

*Рис. 3.2. Механізми публічного управління й інструменти публічного адміністрування, використанні для вирішення питань соціального захисту населення регіону в умовах російсько-української війни (2022-2025 рр.)
Джерело: авторська розробка.*

Як бачимо з рис. 3.2., комплекс механізмів публічного управління (організаційні, структурні, інформаційні) й інструментів публічного адміністрування (адміністративні, соціальні, методичні, економічні) є стандартним для кризових ситуацій і сприяє більш швидкому та ефективному вирішенню публічно-управлінських завдань, пов'язаних, зокрема, з розміщенням ВПО в період війни.

Регіональні представницькі органи влади (обласна рада, міська рада, сільська (селищна) рада, рада територіальної громади) у складній кризовій ситуації відіграють роль законотворців, які формують регіональну політику у сфері захисту й оборони території та населення, контролюють її виконання на всій території. Нині депутатський корпус зазначених представницьких органів влади продовжує працювати в посиленому режимі й спільно з виконавчими органами влади (державними службовцями

і посадовими особами місцевого самоврядування), бізнес-структурами, громадянським сектором, міжнародними організаціями та кампаніями створюють нові механізми й інструменти ефективного публічного управління для задоволення національних і, зокрема, соціальних інтересів населення.

Форум «Інтеграція та підтримка внутрішньо переміщених осіб: на шляху до єдності державної, регіональної та місцевої політики», проведений у січні 2026 року за участю представників центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, омбудсменських інституцій, Рад з питань ВПО та самих внутрішньо переміщених осіб, засвідчив перехід від кризового реагування до інституційної узгодженості політик. Обговорення на форумі продемонструвало, що регіональний рівень став не лише виконавцем централізованих рішень, а й генератором управлінських ініціатив, які ґрунтуються на практичному досвіді роботи з понад 109 тис. зареєстрованих ВПО, у тому числі майже 80 тис. сімей, з великими частками дітей, пенсіонерів і осіб з інвалідністю. Ухвалення комплексної програми підтримки ВПО на 2025–2027 роки та виділення коштів обласного бюджету створює фінансовий каркас для стабільного функціонування відповідних сервісів, а не тільки одноразових гуманітарних заходів [18].

Додатковим інструментом забезпечення базових потреб населення, включно з ВПО, виступають Пункти незламності, які функціонують як елементи цивільної інфраструктури стійкості. Їх організація передбачає можливість одночасного перебування від кількох десятків до кількох сотень осіб, наявність тепла, зв'язку, електроживлення, а також чітко прописані алгоритми дій на випадок повітряної загрози чи тривалого порушення систем життєзабезпечення. Умови доступу до цих пунктів (відсутність часових обмежень перебування, відсутність вимог щодо спеціальних перепусток, наявність інформаційного супроводу через цифрові канали) свідчать про фактичну трансформацію соціального захисту в ширшу політику безпеки людини, де органи публічної влади гарантують не лише грошові виплати, а й фізичну безпеку та можливість підтримувати мінімальний рівень життєдіяльності в екстремальних умовах.

Соціальний інтерес населення регіону в складовій ветеранської політики реалізується через розвиток мережі спеціалізованих просторів для ветеранів та родин загиблих Захисників.

Обласний ветеранський простір «Ветеран ПРО» функціонує як багатофункціональний центр соціального, психологічного, освітнього й культурного супроводу, що надає консультації щодо адаптації після служби, соціального захисту, працевлаштування, доступу до послуг та програм реабілітації. Діяльність простору для дітей ветеранів і Героїв спрямована на формування навичок емоційної стійкості, соціальної інтеграції та підтримки психічного здоров'я в умовах затяжної війни. Розширення мережі таких просторів у громадах, а також залучення міжнародних партнерів і місцевих бюджетів означає перехід від епізодичних проєктів до стійкої інституційної моделі ветеранської підтримки [18].

Участь представників Івано-Франківської ОДА в роботі загальнодержавних комісій та робочих груп, що опрацьовують питання захисту членів сімей загиблих Захисників, підготовки Кодексу про захист державності, незалежності та статус оборонців держави, демонструє включеність регіону в політико-правовий контур формування національної політики. На основі практики, напрацьованої в територіальних громадах, виробляються пропозиції, які відображають реальні потреби родин загиблих та ветеранів і надалі трансформуються в державні нормативні рішення. Таким чином, соціальний інтерес цієї групи населення не залишається лише предметом гуманітарної підтримки, а поступово знаходить відображення в законодавчих та підзаконних актах.

Складовою соціального захисту виступає також гарантування права дітей на безпечну освіту. Інформація про спрямування значних державних ресурсів на будівництво та модернізацію укриттів у закладах освіти, а також запровадження конкурсного порядку відбору проєктів через цифрові платформи DREAM та AI-KOM свідчать про інституційне поєднання освітньої й безпекової політики. Для Івано-Франківської області така політика означає можливість залучення додаткового фінансування для гімназій, ліцеїв і спеціальних закладів, що працюють у змішаних форматах навчання й прагнуть повернення до очної форми за умови належного рівня захищеності [18]. Оцінка інституційного забезпечення соціального захисту населення та ВПО в Івано-Франківській області в умовах російсько-української війни (2022–2025 рр.) відображена в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1.

Оцінка інституційного забезпечення соціального захисту населення та ВПО в Івано-Франківській області в умовах російсько-української війни (2022–2025 рр.)

№ з/п	Критерій	Характеристика на основі фактичних даних [3; 11; 33; 34]	Оціночний рівень*
1	Інституційна спроможність у сфері безпеки та соцахи-сту	Оновлено склад Ради оборони області; створено Штаб зони ТрО; сформовано бригади та батальйони ТрО; створено Обласний координаційний штаб з питань прав і свобод ВПО; утворено 39 Рад з питань ВПО (обласна, при РВА, при ТГ).	Високий
2	Облік та персоніфікація ВПО	Функціонує Єдина інформаційна база даних про ВПО; зростання зареєстрованих осіб з 3829 (24.02.2022) до 109 761 (79 736 сімей) станом на 04.11.2025; запроваджено тимчасові посвідчення з QR-кодом; використовується програмний комплекс «VisualService».	Високий
3	Житлове забезпечення ВПО	Відкрито 480 комунальних закладів, розгорнуто 20 тис. ліжко-місць; понад 22 тис. переселенців розміщено в приватному секторі; нині діє 60 місць тимчасового проживання на 2436 ліжко-місць, у яких розміщено понад 2000 ВПО; реалізовано інфраструктурні проекти Червоного Хреста.	Вище середнього
4	Соціальні та психосоціальні послуги, підтримка вразливих груп	У системі соцахи-сту розміщувалося понад 200 ВПО, нині 125 маломобільних осіб; функціонують 18 центрів життєстійкості в 5 районах, охоплено понад 24 тис. осіб, у тому числі 774 ВПО; організовано мережу Пунктів незламності, що забезпечують базові умови життєдіяльності.	Вище середнього
5	Ветеранська політика та інтегрованість регіональної політики в загальнодержавну	Діє ветеранський простір «Ветеран ПРО» та простір для дітей ветеранів і Героїв; Івано-Франківська ОДА залучена до загальнодержавних робочих груп щодо захисту оборонців; ухвалено комплексну програму підтримки ВПО на 2025–2027 рр.; використовується інструментарій DREAM та АІКОМ для залучення ресурсів.	Вище середнього – високий

Джерело: авторська розробка.

Узагальнення наведених емпіричних даних дає підстави стверджувати, що в Івано-Франківській області соціальний захист населення, передусім внутрішньо переміщених осіб, ветера-

нів, родин загиблих та дітей, розвивається в напрямі комплексної моделі. Таку модель характеризує поєднання екстрених гуманітарних заходів із середньостроковими програмами підтримки, інституціоналізація участі цільових груп у процесах ухвалення рішень, розвиток інфраструктури стійкості (місця тимчасового проживання, Пункти незламності, укриття в освітніх закладах) та інтеграція регіональної практики в загальнодержавну політику. У контексті дослідження соціального інтересу така модель демонструє, що регіональний рівень публічного управління здатний перетворювати абстрактні категорії національних і соціальних інтересів на конкретні управлінські рішення, спрямовані на збереження людського потенціалу та підтримку суспільної стійкості в умовах війни.

3.2. Взаємодія між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою

В умовах воєнного стану та багаторівневої трансформації системи публічного управління особливої ваги набуває узгоджена взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіонального рівня. Для Івано-Франківської області такою базовою управлінською конфігурацією виступає співпраця Івано-Франківської обласної державної адміністрації та Івано-Франківської обласної ради, яка визначає стратегічні й операційні параметри реалізації державної та регіональної політики. Саме в межах цієї взаємодії відбувається поєднання виконавчих, координаційних та представницьких функцій, що дозволяє забезпечувати баланс між загальнодержавними пріоритетами та інтересами територіальних громад області.

Взаємовідносини обласної державної адміністрації та обласної ради ґрунтуються на конституційно закріпленому принципі розмежування повноважень, водночас передбачена тісна координація в питаннях соціально-економічного розвитку, реалізації регіональних програм, управління бюджетними ресурсами та реагування на кризові виклики. У контексті російсько-української війни така координація набула особливої інтенсивності, оскільки потребує швидкого ухвалення рішень, мобілізації фінансо-

вих і організаційних ресурсів, а також постійного коригування управлінських пріоритетів з урахуванням безпекової ситуації та потреб населення.

Реалізація організаційного механізму публічного управління у сфері питань соціального захисту населення регіону в умовах російсько-української війни (2022–2025 рр.) тісно пов'язана із взаємодією між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією (ОДА) та Івано-Франківською обласною радою і є ключовим елементом системи управління регіоном, що базується на розподілі повноважень, визначених Конституцією [8] та законами України [9; 19; 20]. Ці органи мають різні функції, але співпрацюють для забезпечення сталого розвитку та життєдіяльності області.

У процесі дослідження взаємодії представницьких і виконавчих органів влади на регіональному рівні виокремлено низку ключових аспектів, які визначають ефективність публічного управління на місцях. До таких аспектів належать справедливість розподілу владних повноважень, рівень підзвітності та підконтрольності органів влади, особливості формування і виконання місцевого бюджету, а також організація інституційної комунікації між суб'єктами управління. Аналіз зазначених складових дозволяє оцінити ступінь узгодженості дій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в умовах кризового навантаження, зумовленого війною.

Розподіл влади на регіональному рівні ґрунтується на функціональному розмежуванні повноважень між обласною радою та обласною державною адміністрацією. Обласна рада виступає представницьким органом місцевого самоврядування, що репрезентує спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст області. У межах визначених законом повноважень обласна рада ухвалює рішення нормативно-правового характеру, затверджує обласний бюджет, програми соціально-економічного та культурного розвитку, програми підготовки територіальної оборони й населення до участі в русі національного спротиву, а також інші цільові програми регіонального значення.

Обласна державна адміністрація функціонує як місцевий орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики на території області. До сфери її повноважень належать забезпечення виконання Конституції України, законів України,

актів Президента України та Кабінету Міністрів України, реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також організація взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Функціональна відмінність зазначених органів влади полягає в характері здійснюваних управлінських дій. Обласна рада реалізує представницьку та нормотворчу функції, формуючи політичні й правові рішення на основі інтересів населення регіону. Обласна державна адміністрація, зі свого боку, реалізовує виконавчо-розпорядчі функції, пов'язані з плануванням, організацією, координацією та контролем виконання ухвалених рішень. Таким чином, інтереси територіальних громад, артикульовані представницьким органом, трансформуються в нормативні акти, обов'язкові для реалізації виконавчою владою. Аналогічна логіка взаємодії простежується й на інших рівнях публічного управління – у містах, селищах, селах і територіальних громадах.

Підзвітність та підконтрольність обласної державної адміністрації обласній раді проявляється насамперед у сфері реалізації делегованих повноважень. Йдеться про підготовку та внесення на розгляд обласної ради проектів програм соціально-економічного й культурного розвитку області, цільових програм з інших питань, а також про забезпечення виконання затверджених програм. У такому контексті принципового значення набувають регулярні звіти обласної державної адміністрації, які мають бути системними, відкритими для депутатського корпусу й населення, викладеними зрозумілою мовою та підкріпленими релевантними статистичними показниками. Подібні механізми підзвітності та контролю повинні функціонувати й на рівні територіальних громад, забезпечуючи прозорість управлінських процесів і довіру населення до влади.

Бюджетний процес на регіональному рівні відображає інституційний баланс між представницькою та виконавчою гілками публічної влади. Обласна державна адміністрація здійснює підготовку проекту обласного бюджету, подає його на розгляд і затвердження обласній раді, а після ухвалення забезпечує виконання бюджетних показників упродовж бюджетного року. Обласна рада, реалізуючи бюджетні повноваження, затверджує бюджет області, здійснює контроль за його виконанням і вносить корек-

тиви відповідно до соціально-економічної ситуації та потреб територіальних громад.

Комунікація через робочі органи виступає важливим інструментом узгодження позицій між обласною державною адміністрацією та обласною радою. Голова обласної державної адміністрації, заступники голови, керівники структурних підрозділів систематично беруть участь у засіданнях постійних комісій обласної ради та пленарних засіданнях ради з метою обговорення проєктів рішень, бюджетних питань і програмних документів. Для інституціоналізації такої взаємодії створюються спільні консультативно-дорадчі органи, які забезпечують фахове опрацювання окремих напрямів публічної політики.

Показовим прикладом виступає комісія з питань нагородження відзнаками Івано-Франківської обласної державної адміністрації та Івано-Франківської обласної ради, діяльність якої спрямована на впорядкування процесу представлення кандидатур до регіональних відзнак. Робота зазначеної комісії засвідчує практичну ефективність спільних органів як майданчиків для координації управлінських рішень.

Упродовж 2024 року проведено 17 засідань комісії, а станом на 01.11.2025 року – 11 засідань, що свідчить про стабільний характер взаємодії між представницькою та виконавчою владою на регіональному рівні (таб. 3.2).

Таблиця 3.2.

Аспекти взаємодії між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою в системі публічного управління

Аспект взаємодії	Івано-Франківська обласна рада (представницький орган)	Івано-Франківська обласна державна адміністрація (виконавчий орган)	Управлінське значення для задоволення соціального інтересу
Функціональний розподіл повноважень	Представлення спільних інтересів територіальних громад області; ухвалення рішень нормативного характеру; затвердження обласних програм і бюджету	Забезпечення виконання Конституції України, законів, актів Президента та Уряду; реалізація програм і рішень	Забезпечення балансу між волевиявленням населення та практичною реалізацією державної і регіональної політики

Підзвітність і підконтрольність	Здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень; заслуховування звітів	Підготовка звітів про виконання програм і бюджету; інформування депутатського корпусу та громадськості	Підвищення прозорості управлінських процесів і довіри населення до органів влади
Бюджетний процес	Затвердження обласного бюджету; контроль за використанням бюджетних коштів	Формування проекту бюджету; організація виконання та фінансового адміністрування	Узгодження фінансових рішень із соціальними потребами населення та стратегічними пріоритетами регіону
Реалізація програм розвитку	Схвалення програм соціально-економічного, культурного та безпечного розвитку	Практичне впровадження програм; координація виконавців	Трансформація соціального інтересу у конкретні управлінські дії та результати
Інституційна комунікація	Робота постійних комісій; участь у спільних консультативно-дорадчих органах	Участь у засіданнях комісій і сесіях; ініціювання міжвідомчої взаємодії	Забезпечення узгодженості рішень і запобігання конфліктам компетенцій
Взаємодія в умовах воєнного стану	Представлення інтересів громад; політична підтримка регіональних рішень	Координація заходів соціального захисту, підтримки ВПО, ветеранів, критичної інфраструктури	Підтримка соціальної стійкості регіону та реалізація національного інтересу в умовах безпекових викликів

Джерело розроблено автором.

Наведемо статистичні дані щодо нагородження регіональними відзнаками, заснованими Івано-Франківськими ОДА та обласною радою, у 2022–2025 рр. (таб. 3.3, рис. 3.3).

Таблиця 3.3.

Нагородження регіональними відзнаками, заснованими Івано-Франківськими ОДА та обласною радою у 2022–2025 рр.

Роки	«За бойову звитягу»	«За заслуги перед Прикарпаттям»	«Доблесть Прикарпаття»
2022	1079	189	180
2023	483	297	65
2024	434	351	16

станом на 01.11.2025	212	330	15
Загалом	2208	1167	276
	3651		

Джерело розроблено автором.

Динаміку нагородження регіональними відзнаками, заснованими Івано-Франківськими ОДА та обласною радою у 2022–2025 рр., відображено на рис. 3.3.

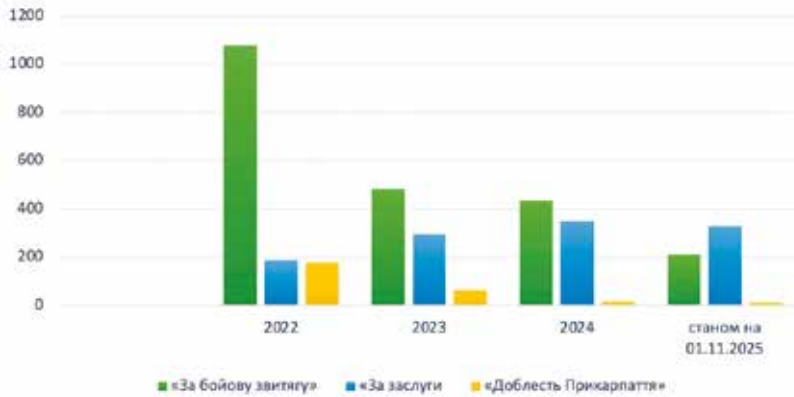


Рис.3.3. Динаміка надходження регіональними відзнаками, заснованими Івано-Франківськими ОДА та обласною радою у 2022-2025 рр.

Як бачимо з таблиці 3.3., за роки війни України з рф 3651 особа нагороджена регіональними відзнаками. Це додаткові мотиви, які позитивно впливають на задоволення національних і, зокрема, соціальних інтересів наших громадян, наближаючи нас до європейських стандартів життя, де кожна людина, особливо в територіальних громадах, не залишається непоміченою. Її поведінка, ставлення до навколишніх подій не залишає людей осторонь. Перемога над ворогом стає спільною справою влади й народу. Влада також стає більш активною у своїх діях.

Покажемо у контексті аналізу інституційної взаємодії між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою є приклад їхньої спільної діяльності у 2022 році, який припав на початковий і найбільш критичний етап повномасштабної збройної агресії російської федерації

проти України. Упродовж зазначеного року відбулося 8 сесій Івано-Франківської обласної ради, у межах яких Івано-Франківська обласна державна адміністрація ініціювала та подала на розгляд депутатського корпусу 151 проєкт рішення. Кількість управлінських ініціатив свідчить про високий рівень інституційної активності виконавчої влади та необхідність оперативного нормативного реагування на виклики воєнного часу.

Особливу увагу заслуговує практика реалізації підзвітності обласної державної адміністрації перед обласною радою. Відповідно до статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у лютому 2022 року Івано-Франківська обласна державна адміністрація підготувала та подала на розгляд обласної ради звіт голови ОДА щодо здійснення повноважень, делегованих обласною радою у 2021 році. Однак запровадження воєнного стану зумовило трансформацію пріоритетів діяльності представницького органу, унаслідок чого зазначений звіт у формальному процедурному порядку розглянутий не був.

Натомість обласна рада заслухала інформацію голови обласної державної адміністрації – начальника обласної військової адміністрації – щодо безпекової, соціальної та гуманітарної ситуації в регіоні в умовах воєнного стану. Така заміна формату підзвітності свідчить про адаптацію механізмів демократичного контролю до надзвичайних умов, за яких першочергового значення набуває не ретроспективна оцінка діяльності, а поточний моніторинг ризиків, загроз і стану життєзабезпечення області.

Упродовж 2022 року в межах взаємодії обласної ради та обласної державної адміністрації розглядалися також питання кадрового забезпечення управління об'єктами спільної власності територіальних громад області. Зокрема, здійснювалося призначення керівників підприємств, установ і організацій комунального сектору, затверджувалися їхні статuti, що має безпосередній вплив на стабільність функціонування соціальної, медичної, освітньої та інфраструктурної сфер регіону.

Окреме місце в порядку денному спільної діяльності посіли питання безпекового характеру. У 2022 році було розглянуто та підтримано рішення щодо затвердження Програми забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи в Івано-Франківській області на 2023–2027 роки. Ухвалення зазначеного програмного документа засвідчує перехід від реактивного управління до

середньострокового стратегічного планування у сфері оборони та територіальної безпеки, а також узгодженість дій виконавчої та представницької влади в реалізації національного інтересу на регіональному рівні.

У 2023 році взаємодія між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою набула ознак програмно орієнтованого та інституційно впорядкованого управлінського процесу в умовах тривалого воєнного стану. Упродовж року проведено 9 сесій Івано-Франківської обласної ради, на розгляд яких Івано-Франківська обласна державна адміністрація подала 135 проєктів рішень. Порівняно з 2022 роком, зафіксовано зменшення кількісних показників, що супроводжувалося ускладненням змісту управлінських рішень і розширенням часових горизонтів регіонального планування.

Структура поданих у 2023 році проєктів рішень засвідчує посилення стратегічного підходу до формування регіональної політики. Затвердження Програми підтримки діяльності установи «Агенція регіонального розвитку Івано-Франківської області» на 2024–2025 роки відображає інституціоналізацію механізмів регіонального розвитку, спрямованих на координацію інвестиційних процесів, підтримку місцевого підприємництва та проєктну діяльність в умовах воєнної економіки. Прийняття Програми розвитку освіти Івано-Франківщини на 2024–2030 роки засвідчує орієнтацію органів публічної влади на довгострокове відтворення людського капіталу як складової соціального та національного інтересу.

Важливе місце в порядку денному 2023 року посіли питання безпеки та обороноздатності регіону. Внесення змін до Програми забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи в Івано-Франківській області на 2023–2027 роки підтверджує адаптивний характер управлінських рішень та їх узгодження з потребами загальнодержавної політики національної безпеки. У квітні 2023 року відбулося заслуховування звіту голови обласної державної адміністрації – начальника обласної військової адміністрації – про підсумки роботи за 2022 рік, що свідчить про поступове відновлення процедур підзвітності виконавчої влади представницькому органу в умовах воєнного стану.

У 2024 році інституційна взаємодія між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та обласною радою зберег-

ла стабільну інтенсивність. Упродовж року проведено 9 сесій обласної ради, на розгляд яких подано 126 проєктів рішень. Подальше скорочення кількості проєктів супроводжувалося зростанням їх соціальної, гуманітарної та символічної значущості, що відображає зміну пріоритетів регіональної політики в умовах тривалої війни.

Зокрема, у 2024 році ухвалено рішення про створення комунального закладу «Ветеранський простір “Ветеран Pro”» Івано-Франківської обласної ради та затверджено програму підтримки його діяльності. Формування відповідної інституції засвідчує перехід до системної ветеранської політики на регіональному рівні, спрямованої на соціальну адаптацію, психологічну підтримку та інтеграцію ветеранів війни і членів їхніх родин. Заснування обласної премії імені Марка Боеслава в жанрі військової літератури відображає культурно-символічний вимір реалізації національного інтересу через політику історичної пам'яті та підтримку воєнного нарративу.

Вагомим напрямом діяльності у 2024 році стало затвердження регіональної цільової програми «Збереження історичної пам'яті та популяризація Галича – могутньої столиці Галицького князівства» на 2025–2027 роки, що поєднує культурну спадщину, туристичний потенціал і регіональну ідентичність. Паралельно ухвалено комплексну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб Івано-Франківської області на 2025–2027 роки, яка засвідчує перехід від екстрених форм допомоги до довгострокових механізмів соціальної інтеграції та захисту вразливих груп населення.

У 2025 році інституційна взаємодія між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою характеризувалася зростанням інтенсивності нормотворчої та програмно-цільової діяльності за умов скорочення кількості пленарних засідань. Упродовж року проведено 7 сесій обласної ради, на розгляд яких Івано-Франківська обласна державна адміністрація подала 178 проєктів рішень, що свідчить про концентрацію управлінських ініціатив і підвищення навантаження на кожне сесійне засідання.

Зміст поданих у 2025 році проєктів рішень відображає подальшу еволюцію регіональної політики в напрямі безпекової, соціальної та гуманітарної консолідації. Утворення комунальної установи «Івано-Франківський обласний центр підготовки гро-

мадян до національного спротиву» Івано-Франківської обласної ради засвідчує інституціоналізацію підходів до цивільної оборони та підготовки населення до дій в умовах загроз національній безпеці. Функціонування відповідної установи орієнтоване на формування навичок територіальної оборони, підвищення рівня громадянської відповідальності та інтеграцію регіональних ініціатив у загальнодержавну систему національного спротиву.

Важливим напрямом діяльності у 2025 році стало розширення гуманітарного та символічного виміру регіональної політики через заснування низки обласних премій. Запровадження обласної премії імені Патріарха Володимира Романюка та імені Митрополита Андрея Шептицького відображає прагнення органів публічної влади до підтримки духовних, моральних і суспільно значущих орієнтирів, які відіграють вагомую роль у збереженні національної ідентичності в умовах війни. Заснування обласної мистецької премії імені Опанаса Заливахи засвідчує послідовну підтримку культурного середовища та творчих практик як складової гуманітарної безпеки регіону.

Окреме місце в структурі управлінських рішень 2025 року посіло затвердження комплексної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту Івано-Франківської області на 2026–2030 роки. Ухвалення такого документа засвідчує перехід регіональної влади від домінування короткострокових, переважно кризово орієнтованих рішень до системного довгострокового планування у сфері захисту населення, об'єктів критичної інфраструктури та територій. Програма задає середньостроковий горизонт політики, що дозволяє поєднувати невідкладні завдання реагування на воєнні загрози з поетапною реалізацією превентивних, інженерно-технічних, організаційних і просвітницьких заходів.

Стратегічний вимір програми розвитку цивільного захисту полягає у формуванні цілісної рамки модернізації регіональної системи безпеки населення з урахуванням сукупності ризиків, характерних для сучасного періоду. Ідеться не лише про воєнні виклики, пов'язані з загрозами обстрілів, диверсій, руйнування критичної інфраструктури, а й про посилення кліматичних небезпек (повені, зсуви, екстремальні погодні явища) та техногенних ризиків, що виникають унаслідок експлуатації промислових, транспортних і енергетичних об'єктів. Комплексна програма

ма створює інституційне підґрунтя для інтеграції цих вимірів у єдину систему планування, фінансування й реалізації заходів цивільного захисту на рівні області.

Запровадження програмного підходу відкриває можливість для поетапного оновлення матеріально-технічної бази служб цивільного захисту, удосконалення систем оповіщення та кризової комунікації, розвитку мережі укриттів та безпечних просторів, а також підвищення рівня підготовленості населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій.

Кількісні та змістовні показники поданих проектів рішень підтверджують зростання ролі регіонального рівня публічного управління в реалізації національного та соціального інтересу в умовах тривалої воєнної нестабільності, що узагальнено в таблиці 3.4.

Таблиця 3.4.

Дані про засідання сесій Івано-Франківської обласної ради (2022–2025 рр.)

Рік	К-ть сесій	К-ть проектів рішень	Базові питання, що розглядалися
2022	8	151	<ul style="list-style-type: none"> • призначення керівників підприємств, установ, організацій, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; • затвердження статутів, програм забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи в Івано-Франківській області на 2023-2027 роки
2023	9	135	<ul style="list-style-type: none"> • затвердження Програми підтримки діяльності установи «Агенція регіонального розвитку Івано-Франківської області» на 2024-2025 роки; • затвердження Програми розвитку освіти Івано-Франківщини на 2024-2030 роки; • внесення змін до Програми забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи в Івано-Франківській області на 2023-2027 роки

2024	9	126	<ul style="list-style-type: none"> • створення комунального закладу «Ветеранський простір “Ветеран Pro”» Івано-Франківської обласної ради; • затвердження програми підтримки комунального закладу «Ветеранський простір “Ветеран Pro”» Івано-Франківської обласної ради; • заснування обласної премії імені Марка Бослава у жанрі військової літератури; • затвердження регіональної цільової програми «Збереження історичної пам’яті та популяризація Галича – могутньої столиці Галицького князівства» на 2025-2027 роки; • затвердження комплексної програми підтримки внутрішньо переміщених осіб Івано-Франківської області на 2025-2027 роки
2025 станом на 01.11.2025	7	178	<ul style="list-style-type: none"> • утворення комунальної установи «Івано-Франківський обласний центр підготовки громадян до національного спротиву» Івано-Франківської обласної ради; • затвердження обласної премії імені Патріарха Володимира Романюка та імені Митрополита Андрея Шептицького; • затвердження обласної мистецької премії імені Опанаса Заливахи; • затвердження комплексної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту Івано-Франківської області на 2026-2030 роки.

Джерело: авторська розробка.

Як бачимо з табл. 3.4, питання, що розглядалися на порядку денному регіонального представницького органу влади, мають у пріоритеті воєнно-економічне та соціальне забезпечення країни й регіону.

Оцінка результативності інституційної взаємодії між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою (2022–2025 рр.) відображена в таблиці 3.5.

Таблиця 3.5.

Оцінка результативності інституційної взаємодії між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою (2022–2025 рр.)

Критерій взаємодії	Зміст критерію	Рівень реалізації у 2022–2025 рр.
Інституційне розмежування повноважень	Чіткість функціонального поділу між представницькими та виконавчими повноваженнями відповідно до Конституції та законів України	стабільний
Підзвітність та контроль	Реалізація процедур звітування, адаптація механізмів контролю до умов воєнного стану	адаптивний
Бюджетна координація	Узгодження формування, затвердження та виконання обласного бюджету з регіональними пріоритетами	достатній
Програмно-цільова взаємодія	Спільне формування та реалізація соціальних, безпекових, гуманітарних і розвиткових програм	високий
Інституційна комунікація	Функціонування постійних комісій, консультативно-дорадчих органів, робочих форматів взаємодії	системний
Реагування на воєнні виклики	Координація дій у сфері оборони, цивільного захисту, підтримки ВПО та ветеранів	високий

Джерело: авторська розробка.

Узагальнення основних параметрів взаємодії між Івано-Франківською обласною державною адміністрацією та Івано-Франківською обласною радою засвідчує переважно високий та системний рівень узгодженості управлінських дій у 2022–2025 роках. Взаємодія еволюціонувала від кризово-адаптивних механізмів до програмно-цільового й стратегічно орієнтованого управління, що забезпечило реалізацію національного та соціального інтересу регіону в умовах тривалого воєнного стану. На інших рівнях публічного управління також важливою є конструктивна взаємодія між органами представницької і виконавчої влади. Адже від цього залежить розвиток регіону загалом та його економічний потенціал зокрема.

3.3. Тенденції розвитку економічного потенціалу Івано-Франківської області за період війни

Упродовж років війни України з рф Прикарпаття залишається відносно безпечним регіоном, порівняно з іншими областями нашої держави, які постраждали від бойових дій. Відтак бізнес має змогу продовжувати свою діяльність, створювати робочі місця та сплачувати податки, тим самим забезпечувати розвиток економічного потенціалу регіону, який можна проаналізувати за відповідними кількісними і якісними показниками, зокрема за показниками суб'єктності господарств, релокації підприємств, створення нових робочих місць, державної фінансової підтримки, регіональної промисловості, залучення інвестицій у економіку області, розвитку індустріальних парків, розвитку агропромислового комплексу, використання альтернативної енергетики, розвитку податково-бюджетної політики, запровадження прямих іноземних інвестицій тощо.

Розвиток економічного потенціалу Івано-Франківської області в умовах війни доцільно аналізувати через динаміку підприємницької активності, податкову спроможність регіону, інвестиційно-грантову підтримку бізнесу та формування нових виробничих потужностей. Сукупність наведених показників дозволяє виявити ключові тенденції адаптації регіональної економіки до воєнних викликів і оцінити здатність області забезпечувати стійкість господарського комплексу.

Станом на період дослідження на території області підприємницьку діяльність провадять 88,5 тис. суб'єктів господарювання, серед яких 58,6 тис. становлять фізичні особи – підприємці. Така структура бізнес-середовища засвідчує домінування малого підприємництва, яке в умовах воєнного стану виконує функцію економічної стабілізації, забезпечення зайнятості та швидкої адаптації до змін ринкової кон'юнктури. Значна кількість активних суб'єктів господарювання свідчить про збереження підприємницької ініціативи та здатність регіону підтримувати базовий рівень економічної активності навіть за умов високої невизначеності.

Податкова спроможність Івано-Франківської області залишається одним із ключових індикаторів розвитку економічного по-

тенціалу. Упродовж 2024 року платники податків регіону до бюджетів усіх рівнів сплатили понад 36 млрд грн, що підтверджує збереження фіскальної бази та участь області у фінансовому забезпеченні загальнодержавних потреб, зокрема оборонних і соціальних, а такий обсяг надходжень свідчить про функціонування реального сектору економіки та ефективну взаємодію бізнесу з податковою системою в умовах воєнного часу.

Важливою тенденцією 2024 року стало збереження позитивної динаміки економічного розвитку, що проявляється у високій активності створення нових суб'єктів підприємництва та залученні грантових ресурсів. Івано-Франківська область стабільно посідає провідні позиції за кількістю новостворених фізичних осіб – підприємців і підприємств, а також за обсягами державної підтримки бізнесу. Реалізація програми «Власна справа» забезпечила надання 817 грантів на загальну суму 196,3 млн грн, що показує зростання на 72 %, порівняно з попереднім роком. Така динаміка свідчить про підвищення довіри підприємців до інструментів державної підтримки та зростання попиту на фінансові ресурси для започаткування й розширення бізнесу.

Окремої уваги заслуговує розвиток ветеранського підприємництва як складової соціально-економічної політики регіону. Упродовж року на підтримку ветеранського бізнесу надано 59 грантів на суму 33,3 млн грн, що майже в чотири рази перевищує показники попереднього періоду.

Структурна трансформація економічного потенціалу області проявляється також у підтримці переробної галузі, аграрного сектору та інфраструктурних напрямів. У сфері переробки надано 21 грант на суму 145,6 млн грн, що створює передумови для зростання доданої вартості та зменшення сировинної залежності регіональної економіки. Підтримка садівництва і тепличного господарства через 15 грантів на суму 38,4 млн грн сприяє розвитку продовольчої безпеки та диверсифікації аграрного виробництва.

Важливим індикатором відновлювального потенціалу регіону стало створення п'яти нових виробництв, зокрема трьох заводів із виготовлення будівельних матеріалів. Запуск таких підприємств забезпечив створення робочих місць, наповнення місцевих бюджетів і формування виробничої бази, орієнтованої на майбутню відбудову країни. Розвиток будівельної індустрії в Івано-Франків-

ській області засвідчує стратегічну орієнтацію регіону на участь у загальнодержавних процесах реконструкції постраждалих територій.

Суттєву роль у підтримці економічного потенціалу відіграє розвиток партнерської взаємодії між органами публічної влади та бізнесом. Укладення договорів і меморандумів про співпрацю створює інституційні умови для узгодження інтересів сторін, зниження регуляторних бар'єрів і формування сприятливого бізнес-клімату. Підписання меморандуму про співпрацю між обласною державною адміністрацією та Бізнес асоціацією Івано-Франківська, а також реалізація ініціативи «Діалог бізнесу і влади» із проведенням 12 тематичних зустрічей дозволили окреслити ключові проблеми підприємців, визначити спільні кроки для їх розв'язання та сформувавши бачення подальшого економічного розвитку області.

Поповнення дохідної частини обласного бюджету в умовах воєнного стану значною мірою забезпечувалося за рахунок релокації підприємств із територій активних бойових дій, що стало важливим чинником зміцнення фінансової спроможності Івано-Франківської області. Переміщення виробничих потужностей у безпечніші регіони супроводжувалося розширенням податкової бази, зростанням надходжень до місцевих бюджетів і формуванням нових осередків економічної активності. Станом на 2024 рік близько двохсот суб'єктів господарювання перенесли діяльність на територію області, з яких понад сто десять підприємств стали на облік у податкових органах регіону, забезпечивши понад сто двадцять мільйонів гривень бюджетних надходжень упродовж року. Наведені показники відображають адаптивність регіональної економіки до викликів воєнного часу та здатність області інтегрувати релокований бізнес у власну господарську систему.

Ринок праці Івано-Франківської області в період 2022–2024 років демонструє тенденцію до відновлення та поступового зростання, що зумовлено активізацією підприємницької діяльності, відновленням роботи окремих підприємств і залученням релокованих виробництв. За даними Пенсійного фонду України, середньооблікова чисельність штатних працівників зросла з 183,8 тис. осіб у 2022 році до 209,2 тис. осіб у 2024 році, що відповідає приросту на 13,8 %. Вагомий вплив на формування трудового потенціалу справила інтеграція внутрішньо переміщених осіб,

частка яких у загальній чисельності зайнятих у 2022–2023 роках коливалася в межах 4,2–5,7 %.

Промисловість упродовж років війни набула статусу однієї з ключових складових економічного потенціалу Івано-Франківської області, концентруючи понад чотириста сімдесят підприємств, що здійснюють виробництво промислової продукції. Регіональна промислова політика зорієнтована на збереження наявного виробничого потенціалу, переорієнтацію окремих видів виробництв відповідно до потреб воєнного часу, відновлення діяльності релокованих підприємств і розвиток індустріальних парків як інструментів залучення інвестицій та створення робочих місць. Зазначені напрями формують інституційні передумови для підвищення стійкості промислового комплексу та його здатності до функціонування в умовах підвищених ризиків.

Динаміка обсягів реалізованої промислової продукції у 2023–2024 роках характеризується позитивними тенденціями, що свідчить про поступове відновлення виробничої активності та розширення внутрішнього ринку. У січні–грудні 2024 року промисловими підприємствами області реалізовано продукції на суму 99,4 млрд грн, що на 7,6 % перевищує показник попереднього року, а індекс промислової продукції становив 102,1 %. Зростання зафіксовано в меблевому виробництві, легкій промисловості, виробництві гумових і пластмасових виробів, харчовій промисловості та машинобудуванні, що свідчить про диверсифікацію промислової структури та посилення ролі переробних галузей із вищою доданою вартістю.

Сукупність наведених соціально-економічних показників відображає системний характер трансформацій, які відбуваються в економіці Івано-Франківської області в умовах війни. Координація дій органів публічної влади, бізнес-середовища та інститутів громадянського суспільства створює передумови для збереження економічної активності, підтримки зайнятості населення та формування потенціалу післявоєнного відновлення регіону.

Залучення інвестицій у регіональну економіку через стимулювання розвитку індустріальних парків посідає вагомe місце в системі інструментів публічного управління економічним розвитком Івано-Франківської області в умовах воєнного стану. Індустріальні парки розглядаються як просторово-інституційні платформи концентрації виробничого капіталу, технологій та трудо-

вих ресурсів, здатні забезпечити прискорене відновлення промислового потенціалу та формування нових точок економічного зростання. У 2024 році до Реєстру індустріальних (промислових) парків України включено три нові об'єкти, унаслідок чого загальна кількість індустріальних парків на території області зросла до шести. Функціонування індустріальних парків «Kalush Industrial HUB», «ІСКРА», «Перший еко-індустріальний парк», «Галіція», «ГРІН ЛАКТИК» і «КАЛУШ ПРОДАКШЕН» створює інституційні передумови для розвитку інженерної та транспортної інфраструктури, зниження бар'єрів для входу інвесторів, розширення виробничих потужностей і диверсифікації промислової структури регіону. Реалізація відповідних проектів сприяє формуванню конкурентоспроможного інвестиційного середовища та посиленню ролі області в міжрегіональному економічному просторі.

Важливим напрямом розвитку економічного потенціалу регіону залишається агропромисловий комплекс, який у період війни продемонстрував відносну стійкість і здатність до відтворення. Сільське господарство області розвивається на основі поєднання діяльності сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств і особистих селянських господарств, що формує багатокладну модель аграрної економіки. Станом на 2024 рік у галузі здійснюють діяльність 534 сільськогосподарські підприємства, з яких 369 мають статус фермерських, у тому числі 18 створених протягом 2024 року, а також майже 256 тис. особистих селянських господарств. В обробітку суб'єктів агропромислового комплексу перебуває близько 26,8 тис. га сільськогосподарських угідь, що забезпечує виробничу основу для формування продовольчої безпеки регіону та підтримки зайнятості сільського населення.

Розвиток тваринницької галузі у 2024 році характеризується позитивною динамікою основних виробничих показників, що свідчить про поступову адаптацію аграрного сектору до умов воєнного часу. Порівняно з 2023 роком, зафіксовано зростання виробництва м'яса в живій вазі на 2,4 %, а виробництва яєць на 29,8 %. Загальний індекс сільськогосподарської продукції за 2024 рік становив 101,0 %, що підтверджує збереження тенденції до помірнього зростання та стабілізації виробничих процесів у галузі. Наведені показники відображають здатність аграрного сектору виконувати як економічну, так і соціальну функцію,

забезпечуючи продовольчі потреби населення та підтримуючи доходи сільських домогосподарств.

Вагому роль у підтримці агропромислового комплексу відіграє державна фінансова підтримка, яка виступає інструментом зниження інвестиційних ризиків і стимулювання розвитку господарств. У 2024 році дев'яносто шість аграрних суб'єктів області залучили 975,3 млн грн кредитних ресурсів у межах державної програми «Доступні кредити 5–7–9 %», що сприяло оновленню матеріально-технічної бази та розширенню виробництва. Додатково шість сільськогосподарських виробників отримали грантову підтримку для розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства на суму 20,2 млн грн, а три господарства – гранти для створення тепличних комплексів на суму 6,0 млн грн.

Підсумовуючи, зазначимо, що, агропромисловий комплекс та індустріальні парки виступають взаємодоповнювальними складовими регіональної моделі економічного розвитку, у межах якої поєднуються інвестиційні, виробничі та соціальні інтереси. Статистичні показники відображають не лише кількісні параметри розвитку, а й соціально-економічний зміст трансформацій, що проявляється у збереженні робочих місць, підвищенні добробуту населення та зміцненні економічної стійкості регіону. Реалізація зазначених напрямів потребує узгоджених дій державних і місцевих органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства, що відповідає логіці публічного управління, зорієнтованого на задоволення соціального та національного інтересу в умовах воєнних викликів.

Наступним важливим інструментом розвитку регіону є використання *альтернативної енергетики*. У цьому напрямі область активно працює, зокрема, шляхом введення в експлуатацію 28 нових промислових сонячних електростанцій (СЕС) сумарною потужністю 11,73 МВт. Станом на 01.01.2025 р. в області функціонує 156 промислових СЕС, загальною потужністю 295 МВт.

У приватному секторі впродовж 2024 року введено в експлуатацію 970 нових домашніх СЕС. Загалом в області налічується 5290 приватних СЕС, що відповідає 3-му місцю серед областей за кількістю встановлених СЕС та 3-му місцю за потужністю встановлених СЕС. Їхня сумарна потужність становить 137 МВт.

Також функціонують 5 міні-ГЕС потужністю 3,93 МВт, дві вітрові електростанції (ВЕС) потужністю 6,4 МВт, біогазовий завод,

потужність якого складає 1,166 МВт, біогазова станція з переробки сміття потужністю 1,00 МВт.

Сумарна потужність альтернативних джерел енергії в області складає 444,5 МВт. Об'єктами альтернативної енергетики в області за 2024 рік сумарно вироблено 462650,75 тис. кВт. год. електричної енергії.

Функціонування дієвої економіки безпосередньо визначає спроможність регіональної влади формувати дохідну базу місцевих бюджетів і, відповідно, забезпечувати належний рівень соціального захисту населення. У такому контексті податково-бюджетна політика постає не лише фінансовим інструментом, а й ключовим механізмом публічного управління соціально-економічним розвитком регіону. Раціональне планування доходів і видатків бюджету дозволяє узгоджувати економічні можливості території з потребами громад, особливо в умовах воєнного стану, коли зростає навантаження на соціальну, гуманітарну та безпекову сфери.

Фактичні надходження до місцевих бюджетів області без урахування міжбюджетних трансфертів у 2024 році склали 12 648,0 млн грн, з яких 11 471,1 млн грн надійшло до загального фонду та 1 176,8 млн грн до спеціального фонду. Порівняно з 2023 роком, доходи зведеного бюджету області зросли в зіставних умовах на 20,7 %, або на 2 165,9 млн грн, що свідчить про збереження податкової спроможності регіону навіть за умов воєнних ризиків. Зростання доходів загального фонду на 21,1 % та спеціального фонду на 16,7 % відображає активізацію економічної діяльності, розширення бази оподаткування та ефективніше адміністрування місцевих податків і зборів.

Видаткова частина місцевих бюджетів у 2024 році характеризувалася високим рівнем виконання планових показників. Загальний обсяг проведених видатків загального та спеціального фондів становив 19 888,3 млн грн, що відповідає 94,4 % річного плану з урахуванням змін. Видатки загального фонду виконано на рівні 94,7 %, спеціального фонду – 92,5 %. Порівняно з 2023 роком, видаткова частина бюджету скоротилася на 0,5 %, що може розглядатися як результат більш стриманої бюджетної політики, орієнтованої на концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках.

Структура видатків загального фонду демонструє чітко виражену соціальну спрямованість бюджетної політики регіону. Частка видатків соціального спрямування становила 76,4 % за-

гального обсягу, або 13 064,2 млн грн. Домінантне місце в структурі соціальних видатків посідає фінансування галузі освіти, на яку спрямовано 76,6 % соціальних видатків. Значні обсяги коштів також спрямовано на соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я, культуру, мистецтво, фізичну культуру і спорт. Така конфігурація видатків відображає пріоритетність людського капіталу як базового ресурсу регіонального розвитку та складової соціального інтересу населення.

Виконання планових показників доходів загального фонду з урахуванням змін становило 96,7 %, що свідчить про відносну збалансованість бюджетного планування за умов нестабільного економічного середовища. Водночас наявність недоотриманих доходів у сумі 387,4 млн грн вказує на збереження бюджетних ризиків, зумовлених коливанням економічної активності, логістичними обмеженнями та загальнонаціональними воєнними чинниками.

Зовнішньоекономічна діяльність області у 2024 році залишається важливим джерелом підтримки економічного потенціалу та наповнення бюджетів. Обсяг експорту товарів становив 618,8 млн дол. США, що на 0,4 % перевищує показники попереднього року, тоді як імпорт зріс на 7,1 % і досяг 594,5 млн дол. США. Позитивне сальдо зовнішньої торгівлі в розмірі 24,3 млн дол. США засвідчує збереження експортної орієнтації регіональної економіки, хоча коефіцієнт покриття експорту знизився до 1,04. Основними торговельними партнерами залишаються країни Європейського Союзу, на які припадає понад 85 % загального обсягу експорту, що відображає європейський вектор зовнішньоекономічних зв'язків області.

Залучення прямих іноземних інвестицій відіграє системоутворювальну роль у розвитку регіональної економіки, оскільки сприяє модернізації виробництва, впровадженню нових технологій та створенню робочих місць. Станом на 30.09.2024 р. обсяг накопичених прямих іноземних інвестицій в економіку області становив 592,6 млн дол. США, понад половину яких сформовано за рахунок країн Європейського Союзу. Концентрація інвестицій у промисловості, аграрному секторі та сфері адміністративних послуг свідчить про збереження інвестиційної привабливості базових галузей регіональної економіки навіть у період воєнної нестабільності.

Розвиток зовнішніх зв'язків області виступає одним із потужних інструментів посилення регіонального потенціалу, оскільки забезпечує доступ до фінансових ресурсів, управлінського досвіду та інституційної підтримки міжнародних партнерів. Співпраця з регіонами Румунії, Польщі, Канади, Чеської Республіки та Японії створює підґрунтя для реалізації спільних проєктів у сферах інфраструктури, охорони здоров'я, екології, культури та безпеки.

Активна участь області у програмах транскордонного співробітництва дозволяє залучати додаткові ресурси до регіонального розвитку. Реалізація проєктів у межах програм Interreg NEXT за участі України, Польщі, Угорщини, Словаччини та Румунії сприяє зміцненню інституційної спроможності регіону, розвитку прикордонної інфраструктури, підвищенню рівня екологічної та соціальної безпеки. Орієнтовний обсяг залучених коштів у сумі 14,5 млн євро підтверджує практичну значущість транскордонного співробітництва як інструменту регіональної політики.

Додатковим джерелом наповнення бюджету та стимулом економічної активності виступає туристична галузь. Зростання кількості відвідувачів області у 2024 році до 2,5 млн осіб зумовило збільшення податкових надходжень від суб'єктів туристичної діяльності до 251,5 млн грн, а туристичний збір сягнув 33,1 млн грн. Туризм у такому вимірі виступає не лише економічною, а й соціальною галуззю, що забезпечує зайнятість населення та підтримує розвиток територіальних громад.

Сфера житлового будівництва залишається важливою складовою соціального розвитку регіону та елементом забезпечення права населення на гідні умови проживання. У 2024 році в області введено в експлуатацію 651,5 тис. м² житлової площі, що забезпечило високі позиції регіону серед інших областей України. Зростання обсягів будівництва та індекс будівельної продукції на рівні 124,8 % відображають поживлення інвестиційної активності та попит на житло, зумовлений як внутрішніми міграційними процесами, так і потребами відновлення. У таблиці 3.6. наведено оцінку тенденцій розвитку економічного потенціалу Івано-Франківської області в умовах війни.

Таблиця 3.6.

**Оцінка тенденцій розвитку економічного потенціалу
Івано-Франківської області в умовах війни**

Напрямок розвитку / індикатор	Кількісні параметри (2022–2024 рр.)	Тенденція	Узагальнена оцінка впливу на економічний потенціал
Підприємницька активність та суб'єктність господарювання	88,5 тис. суб'єктів господарювання, з них 58,6 тис. ФОП; стабільно високі позиції за кількістю нових ФОП і підприємств	Стале зростання підприємницької активності, домінування малого бізнесу	Формування гнучкого бізнес-середища, підтримка зайнятості та базового рівня економічної активності в умовах воєнної невизначеності
Релокація підприємств і створення нових виробництв	Близько 200 релокованих підприємств, понад 110 взято на облік; понад 120 млн грн податкових надходжень; 5 нових виробництв, у тому числі 3 заводи будматеріалів	Нарощування виробничої бази та податкової спроможності	Посилення промислового потенціалу, диверсифікація структури економіки та зміцнення доходної бази місцевих бюджетів
Ринок праці та інтеграція ВПО	Зростання середньооблікової чисельності штатних працівників з 183,8 тис. у 2022 р. до 209,2 тис. у 2024 р. (+13,8 %); частка ВПО в загальній кількості працівників 4,2–5,7 %	Помірне відновлення зайнятості та розширення формальної зайнятості	Підвищення соціальної стійкості регіону, виконання інтеграційної та стабілізаційної функцій ринку праці
Промисловість та переробні галузі	Понад 470 промислових підприємств; обсяг реалізованої продукції у 2024 р. – 99,4 млрд грн (+7,6 % до 2023 р.); індекс промислового виробництва – 102,1 %; зростання в меблевому виробництві, легкій промисловості, гумових і пластмасових виробках, харчовій галузі, машинобудуванні	Відновлювальне зростання із поступовою диверсифікацією структури	Зміцнення промислового ядра економіки, підвищення частки продукції з вищою доданою вартістю, посилення експортного потенціалу

Агропромисловий комплекс і продовольча безпека	534 сільськогосподарські підприємства, 369 фермерських господарств (18 нових у 2024 р.), майже 256 тис. особистих селянських господарств; 26,8 тис. га угідь; зростання виробництва м'яса на 2,4 %, яєць – на 29,8 %; індекс с/г продукції – 101,0 %	Стабільне зростання з посиленням ролі фермерського сектору	Підтримка продовольчої безпеки, утримання доходів сільського населення та територіальної збалансованості розвитку
Державна фінансова підтримка бізнесу та агросектору	817 грантів за програмою «Власна справа» (196,3 млн грн, +72 % до 2023 р.); 59 грантів на ветеранський бізнес (33,3 млн грн); 21 грант у переробці (145,6 млн грн); 15 грантів на сади і теплиці (38,4 млн грн); 96 аграріїв залучили 975,3 млн грн за програмою «5–7–9 %»; гранти на садівництво, ягідництво, виноградарство та теплиці – 26,2 млн грн	Розширення інструментів цільової підтримки малого й середнього бізнесу та агровиробників	Стимулювання інвестиційної активності, оновлення основних фондів, формування нових ніш на ринку праці та посилення соціальної функції бізнесу (зокрема ветеранського)
Індустріальні парки та інвестиційна інфраструктура	Шість індустріальних парків («Kalush Industrial HUB», «ІСКРА», «Перший еко-індустріальний парк», «Галіція», «ГРІН ЛАКТИК», «КАЛУШ ПРОДАКШЕН»), з них три включено до Реєстру у 2024 р.	Формування нових промислових кластерів та спеціалізованих виробничих зон	Створення довгострокової платформи для залучення інвестицій, концентрації виробництва та розвитку технологічно орієнтованих видів діяльності
Альтернативна енергетика та енергетична безпека	156 промислових СЕС (295 МВт), у 2024 р. введено 28 нових СЕС (11,73 МВт); 5 міні ГЕС (3,93 МВт), 2 ВЕС (6,4 МВт), біогазовий завод (1,166 МВт), біогазова станція (1,0 МВт); 5290 приватних СЕС (137 МВт); сумарна потужність ВДЕ – 444,5 МВт; виробіток електроенергії у 2024 р. – 462 650,75 тис. кВт·год	Прискорений розвиток відновлюваної енергетики	Підвищення енергетичної автономії регіону, зниження вразливості до воєнних і цінових шоків, формування нових інвестиційних ніш

Податково-бюджетна спроможність	Надходження до місцевих бюджетів без трансфертів – 12 648,0 млн грн (загальний фонд – 11 471,1 млн грн, спеціальний – 1 176,8 млн грн); зростання доходів зведеного бюджету на 20,7 %; виконання плану доходів загального фонду – 96,7 %; видатки – 19 888,3 млн грн (94,4 % плану); частка соціальних видатків загального фонду – 76,4 % (13 064,2 млн грн)	Зміцнення фіскальної бази на тлі збереження соціальної орієнтації видатків	Забезпечення фінансування ключових публічних послуг і соціального захисту, підтримка стійкості системи публічних фінансів у воєнний період
Зовнішньоекономічна діяльність, прями іноземні інвестиції та транскордонне співробітництво	Експорт товарів – 618,8 млн дол. США (+0,4 %), імпорту – 594,5 млн дол. США (+7,1 %); позитивне сальдо – 24,3 млн дол. США; понад 85 % експорту спрямовано до країн ЄС; накопичені ПІІ – 592,6 млн дол. США (51,2 % – з країн ЄС); орієнтовно 14,5 млн евро залучено через програми Interreg NEXT	Підтримання відкритої моделі регіональної економіки з домінуванням європейського напрямку	Поглиблення інтегрованості в міжнародний економічний простір, доступ до зовнішніх фінансових ресурсів та інституційної підтримки, посилення інноваційного потенціалу
Туризм, сфера послуг та житлове будівництво	Близько 2,5 млн відвідувачів у 2024 р.; податкові надходження від суб'єктів туризму – 251,5 млн грн (+51 %), туристичний збір – 33,1 млн грн; введено в експлуатацію 651,5 тис. м ² жителя, індекс будівельної продукції – 124,8 %	Динамічне відновлення туристичного сектору та житлового будівництва	Формування сприятливого середовища для життя й підприємництва, зміцнення бюджетоутворювальної ролі сфери послуг і будівельної галузі

Джерело: авторська розробка.

Проте проблемний вимір розвитку економічного потенціалу Івано-Франківської області в умовах війни пов'язаний насамперед із високим рівнем зовнішніх безпекових ризиків, що зумовлюють нестабільність макроекономічного середовища, коливання попиту та пропозиції, порушення логістичних ланцюгів. Відтак навіть за зафіксованої позитивної динаміки промислового виробництва, нарощування обсягів експорту й залучення інвестицій зберігається вразливість ключових галузей до ракетних атак, енергетичного шантажу, блокування транспортних коридорів. Отже, у структурі регіональної економіки формується доволі суперечлива ситуація: з одного боку, показники демонструють

зростання, з іншого – будь-який ескалаційний сценарій здатен спричинити різке падіння виробництва та доходів бюджетів.

Суттєвим проблемним чинником виступає нерівномірність просторового розвитку й галузева диспропорційність економіки області. Наприклад, промисловий сектор концентрується в кількох територіальних громадах, тоді як периферійні сільські території залишаються залежними від монофункціонального аграрного виробництва та трудової міграції. Для прикладу можна навести ситуацію, коли значна частина доданої вартості формується в промислових вузлах і туристичних центрах, тоді як більшість громад отримує вторинні ефекти у вигляді зайнятості з низьким рівнем оплати праці. У результаті посилюється ризик соціально-економічної поляризації, що створює додаткові виклики для регіональної політики згуртованості.

Окремого аналізу потребують обмеження інвестиційного розвитку. Фіксований обсяг прямих іноземних інвестицій і залежність від обмеженого кола країн-інвесторів формують структурні ризики. Усе це свідчить про те, що інвестиційний клімат регіону хоча й залишається відносно привабливим, проте характеризується високою чутливістю до змін політичної та безпекової кон'юнктури. Наприклад, домінування промисловості в структурі ПІІ є позитивним сигналом з позицій модернізації виробництва, але водночас створює залежність від декількох великих платників податків, від яких значною мірою залежить стійкість бюджетної системи.

Додаткові проблемні аспекти стосуються функціонування ринку праці. Результати аналізу зайнятості демонструють зростання кількості штатних працівників, однак інтеграція внутрішньо переміщених осіб, повернення військовослужбовців і реінтеграція ветеранів потребують комплексних рішень у сфері перекваліфікації, психологічної підтримки та забезпечення гідних умов праці. У підсумку ринок праці опиняється під подвійним навантаженням: з одного боку, необхідно компенсувати дефіцит кадрів у промисловості, будівництві, АПК, з іншого – забезпечувати соціальну адаптацію вразливих категорій населення.

Суттєві виклики простежуються й у системі публічних фінансів. Хоча доходи місцевих бюджетів демонструють приріст, зберігається залежність від воєнних і гуманітарних пріоритетів, що зумовлює перерозподіл ресурсів на користь оборонних, соціаль-

них і безпекових видатків. Резюмуючи, можемо стверджувати, що бюджетна система працює в режимі постійної адаптації, де ресурсні можливості часто відстають від зростаючих потреб громад, пов'язаних із відновленням інфраструктури, модернізацією соціальної сфери та підтримкою економічної активності.

Певні обмеження спостерігаються й у розвитку альтернативної енергетики. Унаслідок швидкого нарощування потужностей сонячних електростанцій, вітрових і біогазових об'єктів виникають нові завдання щодо модернізації мережевої інфраструктури, балансування енергосистеми, інтеграції децентралізованих джерел у загальнонаціональну енергетичну стратегію. Наприклад, висока частка СЕС у загальній структурі ВДЕ створює ризики пікових навантажень та потребує розвитку систем накопичення енергії, гнучких тарифних механізмів, інвестицій у «розумні» мережі.

Окреслені проблемні аспекти відкривають широкий спектр перспектив подальшого розвитку регіону. Усе це свідчить про те, що Івано-Франківська область сформувала базу для переходу від адаптаційної моделі виживання до моделі проактивного зростання, спираючись на індустріальні парки, відновлювану енергетику, транскордонне співробітництво, туризм і агропромисловий комплекс. Як приклад можна розглянути потенціал індустріальних парків, які здатні трансформуватися в майданчики «розумної спеціалізації» з концентрацією виробництв високої доданої вартості, логістичних хабів та інноваційних кластерів.

Перспективним напрямом є подальший розвиток кластерних форм співпраці між промисловими підприємствами, аграрними виробниками, ІТ-сектором і закладами освіти та науки. Наприклад, кластер «зеленої» промисловості на базі індустріальних парків і відновлюваної енергетики може забезпечити синергетичний ефект у вигляді створення нових робочих місць, впровадження екологічно орієнтованих технологій, формування експортно спроможних виробничих ланцюгів. У результаті регіон здатен посилити позиції у європейських ланцюгах доданої вартості, орієнтованих на декарбонізацію й енергетичну трансформацію.

У перспективі вагомим значення набуває поглиблення транскордонного співробітництва та участі в програмах територіального розвитку ЄС. У підсумку реалізація проектів Interreg та

інших ініціатив може забезпечити не лише додаткові фінансові ресурси, а й інституційний трансфер управлінських практик, технологій, стандартів публічної політики. Належне використання цих можливостей здатне прискорити модернізацію транспортної, екологічної, соціальної інфраструктури, а також підвищити конкурентоспроможність територіальних громад.

Важливі перспективи відкриває розвиток туристично-рекреаційного комплексу в інтеграції з культурною спадщиною, екологічними стандартами та інфраструктурою активного відпочинку. Наприклад, проекти, спрямовані на збереження історичної пам'яті, розвиток гірського й лікувально-оздоровчого туризму, можуть стати додатковим джерелом бюджетних надходжень і зайнятості, водночас формуючи позитивний імідж регіону на національному та міжнародному рівнях. Проаналізуємо типові приклади: підтримка локальних ініціатив у сфері екотуризму й креативних індустрій здатна активізувати економічну діяльність у гірських громадах, зменшити міграційний відтік і сприяти збалансованому використанню природних ресурсів.

Перспективний вимір охоплює також подальший розвиток системи публічного управління, зокрема зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування планувати й реалізовувати політику розвитку на основі даних, стратегічного бачення та широкої участі громадськості. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що посилення аналітичних, проектних і комунікаційних функцій регіональних інституцій, поєднане з активністю бізнесу та громадянського суспільства, створює підґрунтя для формування стійкої моделі розвитку, у якій економічні, соціальні й національні інтереси взаємно підсилюють одні одних.

Проведений аналіз засвідчує, що розвиток економічного потенціалу Івано-Франківської області в умовах війни характеризується поєднанням адаптаційної стійкості та структурної трансформації, що відбувається під впливом безпекових, соціальних та інституційних викликів. Відтак збереження підприємницької активності, зростання промислового виробництва, розширення індустріальних парків, розвиток агропромислового комплексу, альтернативної енергетики та туристичної сфери формують багатокomпонентну основу регіонального розвитку. Отже, попри наявність диспропорцій, інвестиційних і кадрових обмежень, область демонструє здатність забезпечувати фіскальну спромож-

ність, соціальну орієнтацію бюджетної політики та інтеграцію в європейський економічний простір. У підсумку все це свідчить про формування відносно стійкої моделі регіонального розвитку, зорієнтованої на захист соціальних інтересів населення, підтримку економічної активності та створення передумов для післявоєнного відновлення й довгострокового зростання.

Список використаних джерел і літератури

1. Літинська В. Особливості соціальної політики України в умовах воєнного стану. *Економіка України*. 2023. № 1 (734). С. 61–73.

DOI: 10.15407/economyukr.2023.01.061.

2. Бурик З. Сучасні виклики реалізації соціальної політики в умовах війни та післявоєнного відновлення в контексті сталого розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2025. Т. 13, № 2. С. 33–43. DOI: 10.15421/152518.

3. Дубель М. Тенденції соціальної політики України в умовах повномасштабної війни. *Літопис Волині*. 2024. Вип. 30. С. 231–237. DOI: 10.32782/2305-9389/2024.30.38.

4. Селіхов Д. А. Правові основи соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2024. Вип. 84, ч. 1. DOI: 10.24144/2307-3322.2024.84.1.14.

5. Бурик З., Пархета В., Нагірняк М., Лазарева А. Аспекти соціального забезпечення та соціального захисту в умовах війни. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. Вип. 10. С. 6–17.

DOI: 10.31470/2786-6246-2024-10-6-17.

6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.

7. Bonilla G.A., Gruat J.V. Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction And Sustainable Development. Geneva: International Labour Office, 2003. 57 p

8. Конституція України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

9. Про правовий режим воєнного стану. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

11. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.

12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.

13. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.

14. Про прожитковий мінімум. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.

15. Інформація для внутрішньо переміщених осіб. *Івано-Франківська обласна державна адміністрація*. URL: <https://www.if.gov.ua/informatsiia-dlia-vnutrishno-peremishchenykh-osib>.

16. Про основи національної безпеки України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39.

URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

17. Про добровольчі формування територіальних громад; Постанова КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1449 Київ.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>

18. Timeline. *Івано-Франківська обласна державна адміністрація*. URL: <https://www.if.gov.ua/timeline?&type=posts&tag=Соціальний%20захист>.

19. Про місцеві державні адміністрації: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20–21, ст. 190).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

20. Про основи національного спротиву: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 41, ст. 339).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

Розділ 4. Трансформація місцевого самоврядування України в умовах сучасних викликів

4.1. Засади місцевого самоврядування: теорія та методологія. Поняття та сутність місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування визнане й гарантоване як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах закону [8]. Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає місцеве самоврядування як реальну здатність територіальної громади – жителів сіл, селищ, міст – самостійно або під відповідальність обраних органів вирішувати питання місцевого значення, враховуючи інтереси громади та закони України [12]. Отже, сутність місцевого самоврядування полягає в автономному здійсненні населенням влади на локальному рівні через обрані ради та їхні виконавчі органи. Це **інститут публічної влади** подвійної природи: з одного боку, він є самостійним рівнем управління, що представляє інтереси населення, з іншого – діє в єдиній системі державної влади, підконтрольний та підзвітний у межах, встановлених законом [12;16]. Науковці підкреслюють, що місцеве самоврядування виступає невід’ємною складовою демократичної держави, забезпечуючи залучення громадян до управління та збалансування інтересів центру й територій [18]. Його функціонування спирається на принципи народовладдя, законності, гласності, колегіальності та самостійності вирішення питань місцевого значення [12; 18]. Крім того, розвиток місцевого самоврядування розглядається як передумова сталого соціально-еконо-

мічного розвитку, оскільки наближає ухвалення управлінських рішень до потреб громад та підвищує відповідальність влади перед населенням [18].

Історичні етапи становлення. В Україні інститут місцевого самоврядування має глибокі історичні корені, що простежуються ще з часів магдебурзького права в містах та козацьких громадських традицій. У радянський період функціонували місцеві ради, але фактично вони не були автономними, а підпорядковувалися центру і правлячій партії, виконуючи дорадчі функції без реальної самостійності [5; 15]. Лише з набуттям незалежності в 1991 році розпочався процес відродження автентичного місцевого самоврядування. Перші кроки включали прийняття в 1990 р. закону про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування, цей закон започаткував реформування системи на засадах демократизації. Закріплення конституційних основ відбулося з ухваленням Конституції 1996 року, яка окремо визнала місцеве самоврядування та визначила базові принципи його організації [8]. У 1997 році було прийнято рамковий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що встановив систему місцевого самоврядування, його структуру, повноваження органів та гарантії діяльності [12]. На рівні областей і районів паралельно продовжували функціонувати місцеві державні адміністрації, очолювані главами, що призначаються державою, – ця радянська спадщина зумовила дуалізм системи, коли поряд з виборними органами громад існувала вертикаль державного управління на місцях [5]. Протягом 1990-х та початку 2000-х років система залишалася значною мірою централізованою: хоча громади мали законодавчо визначені повноваження, реальна фінансово-економічна автономія була обмеженою, а багато питань вирішували на рівні району чи області через державні адміністрації. У середині 2000-х років здійснено спроби адміністративно-територіальної реформи та зміцнення матеріальної бази самоврядування, однак кардинальних змін не відбулося. Ситуація почала змінюватися після 2014 року, коли з огляду на багаторічний пошук оптимальної моделі та під тиском потреб модернізації управління Україна розпочала масштабну реформу децентралізації [20]. У квітні 2014 р. Кабінет Міністрів ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що дала старт добровільному об'єднанню громад

і перерозподілу повноважень на користь місцевої влади [7]. Головною метою реформи було створити ефективну трирівневу систему управління (громада – район – область) із самодостатніми територіальними громадами базового рівня, здатними надавати якісні послуги населенню. Важливо, що реформа місцевого самоврядування і територіальної децентралізації відбувалася паралельно з євроінтеграційними процесами: прагнення України до вступу в ЄС вимагало адаптації публічного управління до європейських стандартів, зокрема впровадження принципу субсидіарності та оновлення законодавства у сфері місцевого розвитку [18; 20]. Унаслідок цього до 2020 року було сформовано нову адміністративно-територіальну систему – базовим рівнем стали об'єднані територіальні громади замість сотень дрібних сільрад, було ліквідовано поділ на міста обласного значення та райони в їх старому форматі, укрупнено райони майже втричі тощо. Реформа децентралізації здобула високу оцінку: її називають однією з найуспішніших українських реформ, яку позитивно сприймає і населення країни [2]. Це створило підґрунтя для подальшої трансформації самоврядних інститутів в умовах новітніх викликів, про що йтиметься далі.

Теоретичні моделі та підходи до трансформації самоврядних інститутів. У науковій літературі місцеве самоврядування розглядається через призму різних теоретичних моделей, що склалися у світі, та підходів до його реформування. Класично виділяють англосаксонську модель (де місцеві органи мають значну автономію, а державний контроль мінімальний), континентальну (французьку) модель із потужним державним наглядом через інститут префектів, а також змішані моделі [3; 5; 18]. Українська система історично належала до змішаного типу: поєднання елементів демократії на місцях із сильною вертикаллю державної виконавчої влади. У літературі ця система відома як **дуальна модель** місцевого врядування, коли співіснують виборні ради громад та призначені державні адміністрації на рівні районів і областей [5; 13]. Така конструкція потребувала модернізації, оскільки надмірна централізація стримувала розвиток територій і не відповідала сучасним принципам належного врядування. Теоретичною основою українських реформ стала концепція децентралізації влади та принцип субсидіарності, згідно з яким повноваження мають передаватися на найнижчий рі-

вень, здатний ефективно їх виконувати [3; 16]. Впровадження цього принципу відображено в оновленому законодавстві, яке чітко розмежувало компетенцію між рівнями: питання місцевого значення вирішують органи громади самостійно, районні та обласні структури опікуються питаннями спільного інтересу, а державні органи здійснюють тільки делеговані повноваження, контрольовані законом [12; 13]. Модель трансформації місцевих інститутів в Україні спирається також на ідеї доброго врядування (good governance): прозорість, підзвітність, участь громадськості, верховенство права на місцевому рівні. Дослідники відзначають, що українська децентралізація відбувається з урахуванням європейського досвіду та стандартів, зокрема положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною, які передбачають організаційну і фінансову самостійність громад [18; 20]. Теоретичні підходи до реформування самоврядування включають інституційний (перебудова структур управління), функціональний (перерозподіл функцій і завдань між рівнями на засадах субсидіарності), фінансовий (децентралізація бюджетів і доходів) та соціальний (залучення громади, розвиток людського капіталу) виміри трансформації [18; 20]. Таким чином, трансформація самоврядних інститутів розглядається як комплексний багатоаспектний процес, що поєднує зміну структур, повноважень, відносин між центром і місцями та управлінської культури на основі демократичних цінностей.

4.2. Сучасні виклики та їхній вплив на місцеве самоврядування. Війна та безпекові загрози: централізація vs автономія громад

Збройна агресія проти України та повномасштабна війна 2022 року створили безпрецедентні виклики для системи публічного управління, зокрема на місцевому рівні. В умовах воєнного стану державна влада змушена оперативним чином реагувати на загрози, що об'єктивно веде до підвищення рівня централізації управління та концентрації повноважень у руках центральних органів [21]. Необхідність негайного ухвалення рішень з питань оборони

і безпеки зумовлює посилення контролю з центру, тимчасове обмеження окремих автономних прав громад, зокрема через запровадження військових адміністрацій замість виборних органів у прифронтових територіях. Дослідження підтверджують, що під час війни **динаміка** ухвалення **рішень змінюється** – ситуація вимагає швидких і жорстких дій, що підсилює роль вертикалі влади [4]. Водночас саме криза висвітлює значення місцевого рівня: ефективне управління в умовах війни значною мірою залежить від злагодженої координації між центральною владою, військовим командуванням та органами місцевого самоврядування [4; 21]. Місцеві структури відіграють ключову роль у забезпеченні життєдіяльності громад під час воєнних дій – евакуація населення, розгортання центрів тимчасового розміщення, розподіл гуманітарної допомоги, підтримка порядку тощо. Тому **комунікація та співпраця** між різними рівнями влади в кризовій ситуації є критично необхідними для успішного управління [4]. З одного боку, громади мають довіряти центральним рішенням у сфері безпеки, з іншого – центральна влада повинна спиратися на місцеві ресурси та інформацію для адекватного реагування на потреби населення. Практика показала, що у воєнний час потрібен гнучкий баланс: тимчасова централізація повноважень, виправдана військовою необхідністю, не повинна повністю витіснити місцеву ініціативу та самодостатність громад. Після стабілізації ситуації слід повертатися до розширення самоврядних повноважень, аби відновити нормальний демократичний процес на місцях. У наукових підходах наголошено, що децентралізація, скоригована під потреби безпеки, здатна підвищити стійкість держави, оскільки залучає місцеві ресурси й знання, водночас унеможливорюючи вакуум влади на місцях [21]. Зарубіжний досвід (наприклад, Ізраїлю чи США) демонструє, що ефективне реагування на воєнні загрози спирається на сильну вертикаль командування, але із чітко налагодженими каналами взаємодії з місцевою владою і громадами. Таким чином, війна актуалізувала дилему централізації vs автономії: для виживання країни потрібна єдність командування, проте довгострокова стабільність вимагає збереження дієздатного місцевого самоврядування навіть у кризових умовах.

Європейська інтеграція та адаптація до стандартів ЄС. Європейський вибір України суттєво впливає на розвиток її місцевого самоврядування. Набуття Україною статусу країни-кандида-

та в члени ЄС означає необхідність відповідати **європейським стандартам управління**, зокрема принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо самостійності та ресурсного забезпечення громад. Починаючи з підписання Угоди про асоціацію з ЄС, Україна послідовно впроваджує норми й практики, прийняті в європейських державах, на локальному рівні. Це включає реформування інститутів публічної влади, наближення адміністративно-територіального устрою до європейських моделей, підвищення прозорості та підзвітності місцевих органів влади. Як уже зазначалося, саме євроінтеграційні процеси були одним із головних каталізаторів децентралізаційної реформи 2014 року, адже успішне місцеве самоврядування ЄС розглядає як запоруку демократичності та ефективності управління в державі [17]. У рамках адаптації до стандартів ЄС в Україні впроваджено ряд сучасних управлінських інструментів. Зокрема, прийнято **програмно-цільовий метод** формування місцевих бюджетів, що орієнтований на досягнення конкретних результатів і широко використовується в країнах ЄС [10]. Посилено стратегічне планування розвитку територій: місцеві стратегії розвитку узгоджуються з регіональними та загальнонаціональними, формується горизонт координації політики згідно з європейською практикою багаторівневого врядування (multi-level governance) [10]. Запроваджено елементи електронного врядування та **цифрові сервіси** для громадян на місцевому рівні, що відповідає курсу на цифрову трансформацію публічної сфери, підтримуваному ЄС. Відбувається **гармонізація законодавства** у сфері місцевого самоврядування з правовими нормами ЄС – вдосконалюється законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, про місцеві вибори, про участь громадян (місцеві референдуми, громадські слухання тощо) з урахуванням кращих європейських зразків. Порівняння систем місцевого управління України з системами сусідніх європейських країн показує як подібність (багаторівнева структура, наявність виборних рад), так і відмінності, зумовлені історичними та політичними чинниками [5; 20]. Загалом, європейська інтеграція спричиняє **європеїзацію** українського місцевого самоврядування – вплив європейських інституцій та норм стимулює впровадження принципів децентралізації, субсидіарності, регіонального розвитку та залучення громадськості в процеси ухвалення рішень на місцях.

Економічні та соціальні виклики: фінансова спроможність громад. Важливою передумовою життєздатності місцевого самоврядування є наявність достатніх фінансових ресурсів у громад для виконання своїх повноважень. До реформи 2014 року бюджети багатьох сільських та селищних рад були дотаційними й залежними від перерозподілу коштів через районний чи державний бюджет. Децентралізація принесла суттєві зміни в бюджетну систему: запроваджено **прямі міжбюджетні відносини** між державним бюджетом і бюджетами громад без залучення проміжних рівнів, що дозволяє громадам безпосередньо отримувати належні їм доходи [1; 7]. З 2015 року до місцевих бюджетів базового рівня (громад) почали зараховувати **60 % податку на доходи фізичних осіб**, акцизний податок із продажу підакцизних товарів, плату за землю та інші платежі, які раніше прямували до центрів [9]. Крім того, законом передбачено право органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати місцеві податки і збори та їхні ставки в межах, визначених Податковим кодексом [9]. Унаслідок цього частка доходів, що залишаються на рівні громад, істотно зросла, що мало на меті зміцнити фінансову самостійність самоврядування.

Таблиця 1 ілюструє розподіл основних доходних джерел між рівнями місцевої влади після реформи (для України):

Показник	Україна (після реформи)
Кількість видів податків та обов'язкових платежів, що надходять до бюджетів органів влади 1 рівня (громад)	26
Кількість видів податків та платежів до бюджетів 2 рівня (районів)	15
Кількість видів податків та платежів до бюджетів 3 рівня (областей)	32
Кількість рівнів бюджетної системи	4
Фіксована частка податку закріплена за місцевими бюджетами	так
Більшість податку на доходи фізичних осіб надходить до бюджетів громад (3 рівня)	так
Дозволені прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з бюджетами всіх рівнів місцевого самоврядування	так

Право місцевих органів влади встановлювати місцеві податки і збори та їхні ставки	так
---	-----

Джерело: складено за даними Бюджетного кодексу та законодавства України [1; 9-10].

З табл. 1 видно, що після реформи фінансова база найбільш посилена на рівні територіальних громад (1 рівень): саме до їхніх бюджетів надходить найбільша кількість видів доходів (податків і зборів), зокрема основний податковий ресурс – ПДФО. Це означає, що громади отримали потенційну можливість більш ефективно виконувати свої зобов’язання перед мешканцями, надавати якісніші послуги, маючи в розпорядженні стабільні доходи [1]. Водночас фінансові виклики залишаються суттєвими.

По-перше, ресурси розподілені нерівномірно: багатші міські громади акумулюють більші бюджети, тоді як віддалені сільські території мають обмежену дохідну базу, тому вони потребують механізмів вирівнювання та додаткової державної підтримки [6].

По-друге, зростання доходів супроводжується й зростанням видатків та відповідальності громад – їм передано на фінансування заклади освіти, охорони здоров’я, культури, соціального захисту, що раніше утримувалися з державного або районного рівня. Забезпечення цих послуг на належному рівні вимагає ефективного менеджменту й оптимізації мережі установ.

По-третє, **інфляційні та економічні кризи** (зокрема викликані війною) негативно впливають на наповнення місцевих бюджетів: падіння економічної активності скорочує податкові надходження, водночас витрати на соціальну підтримку та відновлення інфраструктури зростають. Так, у воєнний час багато громад втратили частину доходів через руйнування підприємств і міграцію населення, натомість змушені були спрямувати значні кошти на оборонні та гуманітарні потреби. Це призводить до дефіциту місцевих бюджетів і відкладення інвестиційних проєктів розвитку. Крім того, дослідники зазначають, що ефективність використання наявних ресурсів залежить не лише від їхнього обсягу, а й від рівня управлінських спроможностей на місцях: **проблеми корупції, недостатньої кваліфікації кадрів, слабого фінансового контролю** можуть звести нанівець фінансові здобутки реформи [6; 22]. Отже, фінансова спроможність громад залишається викликом, який потребує постійної уваги – як з боку

держави (через вдосконалення міжбюджетних відносин, допомогу депресивним територіям, стимулювання місцевого розвитку), так і з боку самих органів місцевого самоврядування (через підвищення ефективності бюджетних витрат, боротьбу з корупцією, розширення місцевої економічної бази). Вирішення цих проблем є критично важливим для успішного функціонування децентралізованої моделі управління.

Цифровізація та інновації в управлінні. Сучасні технологічні та соціальні тенденції диктують необхідність інноваційного розвитку системи місцевого самоврядування. **Цифровізація** стала одним із ключових трендів останніх років, яка особливо прискорилася під час пандемії COVID-19 та воєнних дій. Для забезпечення безперервності надання послуг в умовах карантинних обмежень громади почали активно впроваджувати електронні сервіси: онлайн-приймальні громадян, електронні черги в ЦНАП, дистанційне навчання в школах, цифрові платформи для консультацій з громадськістю тощо. На державному рівні запущено портал «Дія», через який значна частина адміністративних послуг стала доступною онлайн для мешканців усіх громад. Ці кроки не лише підвищили зручність та швидкість отримання послуг, а й зменшили корупційні ризики та суб'єктивізм при взаємодії громадян із владою. Інновації торкнулися й системи управління розвитком територій. Дедалі більше громад впроваджують системи **електронного документообігу**, геоінформаційні системи для управління майном та землекористуванням, залучають аналіз великих даних для планування (наприклад, демографічні дані при ухваленні рішень щодо мережі закладів освіти чи медицини). Деякі міста розбудовують концепції «Smart City», інтегруючи інтернет речей, смарт-освітлення, електронні квитки в транспорті, системи відеоспостереження для безпеки тощо. На рівні держави створено сприятливі умови для цифровізації громад: діє програма «Цифрова громада», надається підтримка у створенні центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) із сучасним обладнанням і програмним забезпеченням, проводиться навчання цифровим навичкам службовців органів місцевого самоврядування. Інновації проявляються також у запровадженні **нових управлінських підходів**. Зокрема, дедалі більшого поширення набуває концепція управління, яке ґрунтується на даних (*data-driven policy*) – коли рішення ухвалюють на базі збору й аналізу

актуальної статистичної та соціологічної інформації, а не лише інтуїції чи політичної доцільності [22]. У громадах запроваджуються **KPIs (ключові показники ефективності)** для оцінки роботи комунальних служб і виконкому, застосовується проектний підхід у плануванні (формується портфелі проектів розвитку, що фінансуються з різних джерел). Іншою інновацією стало ширше залучення громадськості до управління через інструменти **партисипації**: громадські бюджети (коли мешканці самі пропонують та обирають проекти для фінансування з бюджету), консультації з громадськістю, бюджети участі молоді тощо. Це не лише підвищує відкритість влади, але й стимулює нові ідеї та контроль з боку громади. Таким чином, цифровізація та управлінські інновації нині виступають потужними чинниками трансформації місцевого самоврядування. Вони дозволяють зробити місцеву владу більш гнучкою, прозорою, орієнтованою на потреби громадян, що особливо важливо в умовах швидкоплинних викликів сьогодення – від пандемій до воєнних загроз.

4.3. Практичні аспекти трансформації. Децентралізаційна реформа: здобутки та проблеми

Реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної децентралізації у 2014–2020 роках призвела до кардинальних змін у практичному функціонуванні публічної влади на місцях. Серед головних **здобутків реформи** слід відзначити:

(1) **новий базовий рівень** – створення 1469 об'єднаних територіальних громад замість понад 10 тисяч дрібних місцевих рад. Об'єднані громади отримали статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць із розширеними повноваженнями та ресурсами, що дозволило укрупнити й зміцнити локальне самоврядування [7;11];

(2) **передача повноважень і ресурсів** на рівень громад: згідно із змінами до законів, виконавчим органам сільських, селищних, міських рад були передані функції у сферах, які раніше належали районним державним адміністраціям, – освіта, охорона здоров'я (первинна ланка), культура, соціальний захист, адміністративні послуги тощо [11; 13]. Одночасно громади отримали прями

бюджетні повноваження та право розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

(3) **оптимізація адміністративно-територіального устрою середнього рівня:** у 2020 році замість наявних 490 районів утворено 136 укрупнених районів, що ліквідувало надлишкову ланку управління й наблизило районний рівень до європейських стандартів за площею та населенням [15]. Це рішення дозволило уникнути дублювання функцій між районом і громадою, адже тепер більшість питань вирішується на рівні громади, а райдержадміністрації поступово втратили значну частину повноважень;

(4) **зміна статусу міст обласного значення:** колишні міста обласного підпорядкування були інтегровані до нових районів як окремі громади, при цьому зберегли (а подекуди й розширили) свої повноваження та фінансові ресурси [6]. Фактично всі міста, селища та села отримали однаковий статус – територіальних громад – та зрівняні в правах щодо самоврядування;

(5) **ліквідація радянської системи «район у місті»:** у багатьох великих містах були ліквідовані районні ради, що спростило управлінську структуру й скоротило видатки на її утримання;

(6) **підвищення якості послуг:** формування спроможних громад дало змогу створювати опорні заклади освіти, сучасні амбулаторії, центри надання адмінпослуг безпосередньо в громадах, що поліпшило доступність послуг для населення;

(7) **залучення мешканців до розвитку:** у багатьох громадах активізувалася участь громадськості – створені громадські ради, запроваджено бюджет участі, залучаються мешканці до планування стратегій розвитку.

Водночас реформа виявила й низку **проблем та викликів**.

По-перше, **неповнота й фрагментарність нормативної бази:** зміни до Конституції щодо децентралізації так і не були прийняті, що залишило певні невідповідності між конституційними положеннями та новим законом про адміністративно-територіальний устрій. Частина законодавчих актів застаріла і вступає в колізії з новими нормами. Науковці вказують, що нормативно-правове забезпечення публічної влади на місцях досі фрагментарне і громади іноді стикаються з правовою невизначеністю в здійсненні своїх повноважень [17].

По-друге, проблема **двоєкого статусу районних і обласних рад:** Конституція відносить їх до органів місцевого самовряду-

вання, але фактично вони не мають власних виконавчих органів і змушені делегувати виконання своїх рішень відповідним держадміністраціям [13]. Це суперечить ідеї самоврядування на регіональному рівні. Передбачалося запровадити інститут префектів замість держадміністрацій, що здійснювали б лише наглядові функції, а виконкоми обласних та районних рад перебрали б виконавчі повноваження. Однак ця проблема потребує змін до Конституції, які не були реалізовані. Тому станом на 2025 рік обласні та районні ради існують, але значною мірою залежні від державних адміністрацій у виконанні рішень – такий гібридний стан знижує ефективність управління та породжує відповідальність без повноважень і навпаки.

По-третє, **нерівномірність розвитку громад**: незважаючи на формальне вирівнювання статусів, громади суттєво відрізняються за ресурсним потенціалом та управлінською спроможністю. Є громади (особливо навколо великих міст), які швидко наростили бюджети, залучають інвестиції, успішно реалізують проекти розвитку. Водночас частина сільських громад стикається з такими проблемами: браком кваліфікованих кадрів, відтоком молоді, недостатньою податковою базою. У деяких новостворених громадах рівень надання послуг навіть знизився через не вміння ефективно управляти переданими закладами або через фінансову скруту. Це ставить на порядок денний питання укрупнення або добровільного злиття деяких неспроможних громад, а також посилення державної підтримки найслабших.

По-четверте, **опір та ментальні бар'єри**: впровадження реформи подекуди наштовхувалося на супротив місцевих еліт чи нерозуміння населення. Деякі сільради не бажали об'єднуватися, остерігаючись втратити вплив; мешканці хвилювалися, що віддалені села залишаться без уваги центру громади. Хоча переважно ці побоювання не справдилися, важливим уроком стало те, що кожна реформа потребує активної роз'яснювальної роботи й залучення громадян на всіх етапах.

По-п'яте, **корупційні ризики** нікуди не зникли й на місцевому рівні. Передача ресурсів і повноважень «на місця» без належних механізмів контролю могла призвести до їх непрозорого використання. Тому паралельно з децентралізацією здійснювалися антикорупційні кроки – створено НАЗК, НАБУ, запроваджено електронні декларації для посадовців тощо – але на локальному

рівні інститути контролю ще потребують укорінення. Таким чином, можна сказати, що децентралізаційна реформа принесла значний позитивний ефект у вигляді зміцнення громад та наближення послуг до людей, проте її імплементація виявила і слабкі місця, які потребують подальшого вдосконалення державної політики. Серед них – завершення правової бази (конституційні зміни, нова редакція закону про місцеве самоврядування та про місцеві держадміністрації), підвищення професійного рівня кадрів на місцях, запровадження дієвого префектного нагляду за законністю рішень рад, забезпечення фінансової збалансованості місцевих бюджетів та ін.

Нові інституційні механізми управління на місцевому рівні. Трансформація місцевого самоврядування охоплює не лише зміну територіальних меж чи перерозподіл коштів, а й запровадження нових механізмів та практик управління, які підвищують спроможність громад вирішувати локальні проблеми. Один із таких механізмів – **міжмуніципальне співробітництво громад**. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року створив правове підґрунтя для того, щоб сусідні громади могли на договірних засадах об'єднувати ресурси для спільного вирішення питань, які виходять за межі однієї громади [14]. Наприклад, кілька невеликих громад можуть спільно фінансувати утримання місцевої пожежної команди чи реалізувати проект будівництва полігону твердих відходів, користуючись економією від масштабів. Такий підхід дозволяє ефективніше використовувати кошти й уникати дублювання інфраструктури. На практиці міжмуніципальне співробітництво набуває популярності: укладено 1380 (дані з реєстру станом на 05.12.2025 р.) договорів про співпрацю громад у сфері ЖКГ, благоустрою, соціальної допомоги, розвитку туризму тощо. Іншим нововведенням стало створення мережі сучасних **центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)** у громадах. Якщо раніше адміністративні послуги (оформлення довідок, паспортів, реєстрація бізнесу чи нерухомості) були зосереджені переважно в райцентрах, то нині майже кожна громада має власний ЦНАП або віддалене робоче місце адміністратора. Це стало можливим завдяки державній підтримці (субвенції на створення ЦНАПів, допомога міжнародних проектів) та передачі повноважень з реєстрації актів цивільного стану, бізнесу, нерухомості на місцевий рівень [11]. Унаслідок

цього жителі навіть найменших сіл отримали доступ до якісних адмінпослуг «на місці», без потреби їхати до районного центру, що особливо цінно для літніх людей та маломобільних груп. Запроваджуються й нові форми **організації влади в громаді**. Після об'єднання громад із кількох населених пунктів виникла потреба забезпечити представництво інтересів кожного села. Для цього законодавством введено посаду старости – представника віддаленого села (колишньої сільради) в структурі громади. Старост обирають мешканці або рада громади, вони входять до виконкому, представляючи інтереси свого села, беручи участь у підготовці рішень, здійснюючи нотаріальні дії та адміністративні послуги на місцях. Інститут старост став містком між центральною садибою громади і периферійними селами, підвищивши інклюзивність управління. Ще одним інституційним нововведенням можна вважати **створення інклюзивних органів залучення громадян до управління**. При міських і селищних радах активно формуються консультативно-дорадчі органи: молодіжні ради, ради старійшин, громадські ради з різних питань. Вони дозволяють врахувати думку та експертизу активної частини громади при формуванні місцевої політики. Наприклад, молодіжні ради долучаються до розробки програм підтримки молоді, ради підприємців – до регуляторної політики тощо. Крім того, механізм **громадського бюджету** (бюджету участі) набув поширення в багатьох містах: мешканці шляхом онлайн-голосування самі вирішують, на які проекти благоустрою чи мікроініціатив спрямувати частину бюджету. Це стимулює громади брати участь у розвитку своїх територій та є проявом прямої демократії на місцевому рівні. Серед інноваційних механізмів слід згадати також запровадження системи **моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування**. Уряд започаткував рейтингування громад за показниками соціально-економічного розвитку, публікуються **рейтинги прозорості** міських рад від антикорупційних організацій, що створює змагальність та мотивує громади покращувати показники. Запроваджена система державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування (нині ці функції виконують прокуратура та місцеві держадміністрації), яка покликана забезпечити, щоб нова автономія не виходила за рамки закону. Хоча інститут префектів ще не введено, вже діє механізм призупинення незаконних актів місцевих рад

у судовому порядку. Загалом, ці нові інституційні механізми свідчать про **еволюцію системи управління на місцях**: від жорсткої централізованої моделі до гнучкішої, мережевої моделі, де громади співпрацюють між собою, впроваджують стандарти якості послуг, активно комунікують з мешканцями та підзвітні їм.

Роль громадянського суспільства та громадської участі.

Сучасне місцеве самоврядування неможливе без активної участі громадянського суспільства. Зміцнення демократії на місцях проявляється в дедалі ширшому залученні жителів до процесу ухвалення рішень, контролю за владою та реалізації місцевих ініціатив. Одним із принципів реформи децентралізації було гасло: **«Ближча влада – більше можливостей впливу»**. І дійсно, після створення об'єднаних громад мешканці отримали більш реальні важелі впливу на те, що відбувається на їхній території. Розвиток громадянського суспільства на локальному рівні виявляється в зростанні кількості громадських організацій, об'єднань співвласників, ініціативних груп, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування. У багатьох громадах діють громадські експертні ради, які аналізують місцеві програми і дають рекомендації радам. Проводяться **громадські слухання** з важливих питань – бюджету, забудови, екології; їхні результати нерідко впливають на кінцеві рішення рад. Інституційно право громадян на участь закріплено в статутах громад, де передбачені механізми місцевих ініціатив, збору підписів, відкликання депутатів, звітування обраних посадовців перед громадою тощо. Звичайно, рівень активності різниться: у деяких громадах участь мешканців обмежується відвідуванням громадських обговорень кількома десятками осіб, в інших – ініціативні групи фактично визначають порядок денний ради (особливо це характерно для малих громад, де всі одні одних знають). Позитивною тенденцією є посилення впливу **молоді** через молодіжні ради, молодіжні простори та проекти. Молоде покоління активно долучається до екологічних акцій, волонтерства, культурних заходів, висуває свої ідеї щодо покращення громади. Органи місцевого самоврядування щоразу більше усвідомлюють, що партнерство з громадянським суспільством – запорука успішного розвитку. Адже громадські організації можуть залучати гранти, впроваджувати соціальні проекти, які не завжди може виконати сама рада. Наприклад, у деяких громадах діють волонтерські центри, що опікуються

вразливими верствами, або екологічні ГО, що реалізують проекти з озеленення, – місцева влада зазвичай усіяко підтримує такі ініціативи (інколи співфінансує з бюджету). Особливо зріс вплив громадянського суспільства під час війни: волонтерські групи по всій країні забезпечували тил, підтримували переселенців, допомагали територіальній обороні. У цьому контексті взаємодія місцевих органів влади з НГО стала життєво важливою: саме через громадські ініціативи організовувався збір гуманітарної допомоги, відбувалося плетіння сіток, облаштування укриттів тощо. Таким чином, війна навіть підкреслила значущість громадянського суспільства як партнера влади. Для подальшої трансформації самоврядування важливо розширювати участь громади в управлінні. Стратегії розвитку громад частіше розробляються з використанням SWOT-аналізу, опитувань мешканців, публічних форумів, щоб рішення спиралися на реальні потреби людей. Прозорість роботи рад забезпечується трансляціями сесій онлайн, публікацією проектів рішень на веб-сайтах, відкритими даними бюджетів. Усе це покликано підвищити довіру громадян до місцевої влади. Як свідчить практика, там, де місцева влада впроваджує партисипативні практики, спостерігається **зростання довіри й соціального капіталу**: мешканці більше готові сплачувати податки, брати спільну відповідальність за стан справ у громаді, там менше конфліктів «влада vs громада». Отже, роль громадянського суспільства в трансформації місцевого самоврядування є визначальною – активна громада стимулює владу бути відкритою та відповідальною, а влада, зі свого боку, зацікавлена в підтримці ініціатив громадськості як ресурсі розвитку.

Взаємодія місцевих органів влади з державними структурами. Попри зростання автономії громад, їхнє успішне функціонування значною мірою залежить від ефективної взаємодії з органами державної влади. Йдеться як про виконавчу вертикаль (обласні та районні державні адміністрації, центральні міністерства та відомства), так і про законодавчу й судову владу. В умовах трансформації публічного управління виникла потреба сформувавати нову модель взаємовідносин між центром і місцями – партнерську, на засадах субсидіарності та взаємної підтримки, а не командно-контрольну, як раніше. Одним із ключових аспектів є **нагляд за законністю** рішень органів місцевого самоврядування. Згідно з чинною Конституцією, цей нагляд покла-

дений на місцеві державні адміністрації: вони можуть опротестувати рішення ради чи виконкому в суді, якщо вважають його незаконним [13]. Після реформи, коли ради отримали більше повноважень, питання нагляду набуло актуальності. Уряд розробив законопроект про префектів – державних представників на місцях, які б здійснювали наглядові функції та координували роботу територіальних органів центральної влади. Префект мав би право зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів незаконності з одночасним зверненням до суду. Хоча цей інститут поки не запроваджений, взаємодія між держадміністраціями та виконкомом громад поступово переходить від менторства до співпраці. Держадміністрації тепер уже не керують комунальними закладами, не розподіляють бюджети за райони – їхня роль змістилася до моніторингу, методичної допомоги громадам, координації державних програм (освітньої субвенції, медичної тощо). У багатьох областях реалізовано практику **регулярних консультацій** між ОДА (ВЦОА) і головами громад: спільно обговорюються плани соціально-економічного розвитку регіону, перспективні інфраструктурні проекти, проблемні питання (наприклад, борги теплопостачальних підприємств чи організація укриттів у закладах освіти). Такий діалог дозволяє врахувати інтереси громад при ухваленні обласних рішень і навпаки – донести державну політику до локального рівня. Важливим напрямом взаємодії є **спільна реалізація реформ**. Зокрема, реформа освіти «Нова українська школа» чи охорони здоров'я (медична реформа) впроваджуються центральною владою, але успіх залежить від місцевого рівня, що відповідає за школи й лікарні. Тому міністерства безпосередньо працюють із громадами: проводять навчання кадрів, надають субвенції на обладнання, контролюють використання коштів. Це новий формат відносин, коли центральний орган минає проміжні ланки й комунікує з кінцевим отримувачем – громадою. Діджиталізація сприяла цьому процесу: створено єдині електронні системи (освітня, медична), до яких підключені всі громади, міністерства можуть бачити статистику, отримувати зворотний зв'язок онлайн, розсилати інструкції тощо. Інший аспект – **взаємодія в надзвичайних ситуаціях**. Пандемія, війна, техногенні аварії показали, наскільки злагодженими мають бути дії місцевої та центральної влади. Під час COVID-19 громади запроваджували карантинні заходи, забезпечували лікарні, а державна влада ко-

ординовала постачання вакцин, встановлювала єдині правила. У воєнний час місцеве самоврядування тісно співпрацює з військовими комендатурами, ДСНС, поліцією, щоб разом забезпечувати евакуацію, оборону, правопорядок.

Ця **горизонтально-вертикальна взаємодія** стала викликом і водночас навчила діяти спільно. Наразі вимальовується така тенденція: централізація стратегічних функцій (оборона, макроекономіка, національні проекти) поєднується з децентралізацією тактичних функцій (місцевий розвиток, надання послуг, управління громадою), а успіх можливий лише за умови їхньої координації. У перспективі очікується створення більш чіткої системи представництва держави на місцях (того ж префекта) та ефективного механізму інформаційного обміну між рівнями. Також важливою є **взаємодія з парламентом** щодо законодавчого забезпечення інтересів громад. Асоціація міст України, Асоціація ОТГ та інші всеукраїнські об'єднання органів самоврядування активно лобюють інтереси місцевого самоврядування у Верховній Раді, беруть участь у розробці законопроектів. Через такі асоціації голос громад доноситься до центральної влади, що є проявом зрілості системи. Таким чином, можна сказати, що нинішня модель взаємодії місцевих і державних органів перебуває на стадії налаштування: від авторитарно-командних стосунків минулого до партнерства і взаємної відповідальності. Від того, наскільки успішно вдасться вибудувати цю співпрацю (зокрема чітко окреслити повноваження та межі втручання держави, забезпечити комунікацію та підтримку громад), залежатиме стабільність і ефективність публічної влади в Україні загалом.

4.4. Перспективи розвитку. Моделі післявоєнного відновлення та модернізації громад

Після завершення війни перед Україною постане масштабне завдання – відновлення зруйнованих міст і сіл, повернення переміщених осіб, відбудова економіки на нових засадах. Для місцевого самоврядування це буде справжній випробувальний полігон, але водночас і шанс на модернізацію. Післявоєнні моделі розвитку громад, які наразі обговорюють експерти, спираються

на концепцію **«build back better»** – відбудувати краще, ніж було. Це означає, що реконструкція інфраструктури має відбуватися з використанням сучасних технологій (енергоефективність, екологічність), а система управління – оновитися відповідно до найкращих світових практик. Один із підходів – **«зелена відбудова»**, тобто поєднання процесу відновлення з переходом до сталого розвитку. У цьому контексті набуває актуальності так званий «Зелений маршаллів план для України», запропонований українськими та зарубіжними економістами, який передбачає спрямування інвестицій у відбудову з урахуванням екологічних стандартів ЄС [9]. Для громад це означає будівництво енергоефективних будинків, впровадження відновлюваних джерел енергії, відновлення парків і природних екосистем паралельно з інфраструктурними проектами. Уже зараз деякі міста планують свої повоєнні стратегії розвитку, де ключові пріоритети – **модернізація мереж і комунікацій** (оновлення водоканалів, теплоенергетики із заміною на сучасні котельні на біопаливі тощо), **реновація житлового фонду** (відбудова житла із застосуванням нових будівельних норм), **створення індустріальних парків** для стимулювання економіки та робочих місць. Роль держави й міжнародних партнерів буде значною – очікується фінансова допомога, передача технологій, експертна підтримка. Однак рушійною силою відбудови стануть самі громади, які найкраще знають свої потреби та потенціал. Існують пропозиції запровадити окремі **агенції розвитку регіонів** для координації повоєнної відбудови на місцях, до складу яких увійдуть і представники місцевого самоврядування, і держави, і донорів. Таким чином, рішень не спустакатимуть згори, а вироблятимуть спільно з тими, хто на місцях. Ще одна перспективна модель – **державно-приватне партнерство (ДПП)** у проектах відновлення. Оскільки потреби перевищуватимуть можливості бюджетів, залучення приватного капіталу на умовах партнерства стане порятунком для багатьох громад [9]. Це можуть бути концесії на відбудову доріг, інвестиційні проекти зі зведення житлових кварталів в обмін на земельні ділянки, створення сміттєпереробних заводів на засадах ДПП тощо. Громади вже готують пакетні пропозиції для інвесторів, працюють над спрощенням процедур і підвищенням прозорості, щоб зацікавити бізнес вкладати кошти в місцеві проекти. Окремо треба згадати про моделі соціальної згуртованості після війни. Значна кількість людей

пройшла крізь травматичний досвід бойових дій, окупації чи евакуації. Повернення ветеранів, внутрішньо переміщених осіб до громад вимагатиме від місцевої влади впровадження програм психологічної адаптації, реінтеграції, підтримки малого бізнесу ветеранів, житлових програм. Тут у нагоді стануть партнерства з громадськими організаціями, які працюють у сфері психосоціальної підтримки. Сильне **громадянське суспільство**, яке загартувалося під час війни, буде залучено до планування відбудови, контролю за витрачанням коштів, щоб мінімізувати корупцію та неефективність [21]. Отже, післявоєнна модель громади постає як **стійка, сучасна і згуртована** спільнота, що відновилася після руйнацій та вийшла на траєкторію прискореного розвитку. У багатьох аспектах це продовжить і логіку децентралізації, адже сильні самоврядні громади швидше оговтаються від ударів війни й забезпечать економічне зростання країни загалом.

Інтеграція європейських практик у систему місцевого самоврядування. У довгостроковій перспективі українське місцеве самоврядування дедалі більше інтегруватиметься до загальноєвропейського простору місцевої демократії. Це стосується як нормативно-правового, так і інституційного та культурного рівнів. Очікуване набуття Україною членства в ЄС означатиме необхідність впровадження численних директив і регламентів, зокрема тих, що регулюють діяльність місцевих органів влади (екологічні стандарти, вимоги до управління відходами, планування розвитку громад відповідно до цілей збалансованого розвитку тощо). Українські громади вже зараз налагоджують **побратимські зв'язки** з містами країн ЄС, переймаючи досвід управління. Існують програми обміну муніципальними службовцями, спільні проекти за підтримки Європейського союзу (U-LEAD, «Мери за економічне зростання» та ін.), що допомагають впроваджувати кращі європейські практики на місцях. Такі сфери, як енергоефективність, розвиток громадського транспорту, міське планування, охорона довкілля, вже стали полем для інтеграції досвіду: багато українських міст залучені до ініціативи ЄС «Угода мерів» і зобов'язалися досягти цілей зі скорочення викидів CO₂, планують дії з адаптації до змін клімату за методологією, прийнятою в Європі. Також зростає участь українських місцевих представників у роботі європейських органів, наприклад, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, Комітету регіонів ЄС (після

вступу України туди делегуватимуть представників українських регіонів). Це сприятиме тому, що **голос українських громад** буде почутий на європейському рівні, а всередині країни поширюватимуться єдині стандарти доброго врядування. Варто зазначити, що інтеграція європейських практик – це не лише слідування формальним нормам, а й засвоєння культури управління. Європейське місцеве самоврядування відзначається високим рівнем прозорості, тісною взаємодією з мешканцями, впровадженням інновацій та орієнтацією на результат. Українським громадам належить подолати ще певну відстань на цьому шляху. Проте вже є позитивні приклади: міста, що успішно реалізують проекти за підтримки європейських фондів, вводять практику **партиципаторного бюджетування**, сертифікують якість послуг за міжнародними стандартами ISO. Чимало голів громад та мерів пройшли стажування в європейських муніципалітетах і тепер у себе впроваджують подібні підходи (наприклад, інтегрований розвиток, довгострокове стратегічне планування, муніципальний маркетинг для залучення інвестицій). Інтеграція також означає доступ українських громад до **структурних фондів ЄС**. Потенційно після вступу Україна зможе отримувати кошти на регіональний розвиток від Європейського фонду регіонального розвитку, Кохезійного фонду тощо. Це колосальний ресурс, але й велика відповідальність – необхідно навчитися готувати заявки, забезпечувати співфінансування, виконувати складні бюрократичні процедури ЄС. Тому вже зараз триває навчання кадрів, створюються агенції регіонального розвитку в областях, які фактично моделюють підходи ЄС до вирівнювання розвитку територій. Отже, поступова інтеграція європейських практик зміцнює українське місцеве самоврядування, робить його частиною єдиного європейського простору. Для громад це відкриває нові можливості – доступ до ресурсів, знань, партнерств, а для країни загалом – гарантію того, що найкращі стандарти демократії та управління реалізуватимуться на всій території від великих міст до найменших сіл.

Баланс між централізацією та децентралізацією в умовах криз. Останнє десятиліття поставило перед Україною неодноразові кризи – революція, війна, пандемія – які випробували на міцність усю систему влади. На цьому тлі особливо гостро постала дилема: наскільки централізованою чи децентралізованою має бути держава, щоб ефективно реагувати на виклики. З одного

боку, кризи вимагають **єдиноначальності, мобілізації ресурсів, швидкого ухвалення рішень**, що легше забезпечити при централізованій моделі (особливо коли йдеться про військову загрозу або надзвичайний стан). З іншого боку, надмірна централізація може призвести до **недостатнього врахування місцевої специфіки, пригнічення ініціативи на місцях і повільності реакції** там, де центральна влада фізично не встигає охопити всі проблеми. Тому актуальним є пошук гнучкого балансу. Український досвід останніх років демонструє поступове **формування адаптивної моделі**. Суть її в тому, що в «нормальні» часи держава дотримується політики децентралізації, тобто максимально делегує повноваження та ресурси громадам, створює умови для їхньої самостійності. Натомість у періоди гострих криз держава може тимчасово перебирати на себе ряд функцій або посилювати контроль, але з чітким розумінням меж і строків такого втручання. Наприклад, під час воєнного стану військові адміністрації отримали право призупиняти діяльність органів місцевого самоврядування в зоні бойових дій, але в міру нормалізації ситуації влада на цих територіях має бути повернена громадам. Так само в пандемію COVID-19 централізовано запроваджувалися карантинні заходи, однак місцева влада мала право посилювати чи пом'якшувати їх залежно від конкретної ситуації. У теорії управління така система описана як **гнучка децентралізація**, або умовна (contingency) модель, коли ступінь централізації управління визначається конкретними умовами й ризиками. Для України напрацювання саме такої моделі – завдання найближчих років. Зокрема, необхідно законодавчо визначити механізми функціонування місцевого самоврядування під час надзвичайних ситуацій і особливих періодів. Варто передбачити **план дій на випадок кризи**, коли частина повноважень (скажімо, у сфері оборони, порядку, стратегічних комунікацій) централізується, але без повного усунення місцевих органів. Наприклад, міський голова у взаємодії з військовим командиром може очолювати штаб оборони міста – це приклад конструктивного балансування, аніж просто відсторонення мера на користь воєнного губернатора. Також потрібно зміцнювати **канали інформаційного обміну**: система ситуаційних центрів, яка зараз створюється, має включати й регіональні рівні, щоб Київ оперативно отримував дані з громад і навпаки, доводив розпорядження до кожної громади

в режимі реального часу. Загалом баланс між централізацією та децентралізацією – це не статичний стан, а динамічний процес, «маятник» якого може відхилитися в той чи той бік залежно від обставин. Головне – зберегти фундаментальні принципи: у мирний час – демократію, самоврядність, свободу дій громад, а в час загроз – керованість, дисципліну, концентрацію ресурсів. Після подолання кризи держава повинна повертатися до децентралізованої моделі, аби не допустити узурпації влади та деградації місцевої демократії. Україна вже проходить цей шлях і набуває безцінного досвіду, який може стати зразком для інших країн, як поєднати сильні сторони обох підходів.

Стратегії підвищення інституційної спроможності та прозорості. Для успішного розвитку місцевого самоврядування недостатньо змінити закони чи перерозподілити кошти – потрібні сильні інституції та довіра населення. Тому серед стратегічних напрямів на майбутнє – **розбудова інституційної спроможності** органів місцевого самоврядування. Це поняття охоплює професійність кадрів, ефективність організаційної структури, спроможність до стратегічного планування, внутрішній контроль та навчання. Одним із кроків у цьому напрямі є реформування системи **служби в органах місцевого самоврядування**. Необхідно запровадити сучасні підходи до управління персоналом громад: конкурсний добір, підвищення кваліфікації, прозору оплату праці, мотивацію найкращих працівників залишатися на службі. Уже діє (хоч і потребує вдосконалення) закон про службу в ОМС, який вводить класифікацію посад, категорії, ранги, подібно до державної служби. Також активно допомагають міжнародні проекти, які проводять тренінги для місцевих чиновників з питань стратегічного менеджменту, фінансів, просторового планування тощо [17]. Громадам рекомендують мати чіткі **стратегії розвитку** з вимірюваними цілями та планами реалізації – це теж ознака інституційної зрілості. Багато громад вже затвердили такі стратегії до 2027 чи 2030 року, розроблені за методологією, що її пропонував Мінрегіон спільно з європейськими партнерами. Наступним кроком є втілення стратегій через конкретні проекти та моніторинг їх виконання. Ще один важливий аспект – **прозорість та підзвітність** місцевої влади, що безпосередньо впливає на рівень довіри громадян. У цьому плані необхідно продовжувати ті ініціативи, які вже дали результат: публікація всієї інформації про

бюджет, тендери, рішення рад у відкритому доступі; використання електронних систем закупівель Prozorro на рівні громад; забезпечення доступу громадян до публічної інформації за запитами; прозорі конкурси на посади комунальних підприємств тощо. Громадські організації допомагають вимірювати рівень прозорості: так, згідно з рейтингом **Transparency International**, у 2021 році найбільш прозорими містами України стали Маріуполь, Львів, Дніпро, Покров та ін., які набрали понад 85 зі 100 можливих балів прозорості. Завдання для всіх громад – підтягнутися до цих стандартів. Для цього держава може стимулювати громади, наприклад, надаючи додаткові гранти тим громадам, що впровадили електронні інструменти демократії або успішно звітують про використання субвенцій. Особливо актуальною є боротьба з корупцією на місцевому рівні під час повоєнної відбудови, коли через руки місцевої влади пройдуть значні фінансові ресурси. Запобіжниками мають бути **жорсткий нагляд**, незалежний аудит, залучення громадського контролю й міжнародних спостерігачів [9]. Уже зараз у кожній області діють антикорупційні громадські осередки, працює Рахункова палата, Держаудитслужба перевіряє місцеві бюджети – ці інститути слід посилювати кадрово й фінансово. На законодавчому рівні варто розглянути питання про створення **місцевих підрозділів НАЗК** або омбудсменів з питань доброчесності в регіонах, які б фокусувалися на запобіганні корупції в громадах. Підвищенню інституційної спроможності сприятиме й подальший розвиток міжмуніципальних асоціацій. Об'єднуючись у асоціації, громади можуть обмінюватися досвідом, спільно відстоювати інтереси та впроваджувати масштабні проекти. В Україні діє Асоціація міст, Асоціація об'єднаних громад, всеукраїнські асоціації районних та обласних рад – важливо, щоб вони були залучені до формування державної політики (що декларується через утворення Палати місцевих влад при Президентові). У перспективі, коли префекти замінять ОДА, саме асоціації можуть стати майданчиком для комунікації між центром і громадами. Таким чином, стратегічний розвиток місцевого самоврядування вимагає зміцнення **інститутів і процедур**, а не лише структур чи фінансів. Інституційна спроможність і прозорість – це те «клеї», яке утримує систему децентралізованого врядування від розпаду та зловживань, натомість забезпечує її ефективне функціонування на благо громад і держави.

Висновки

Трансформація місцевого самоврядування України в умовах сучасних викликів є багатогранним процесом, що охоплює концептуальні, структурні та функціональні зміни в системі публічної влади на місцях.

По-перше, можна констатувати, що за останні роки склалися нові тенденції розвитку місцевого самоврядування. До ключових належать: курс на децентралізацію та розширення автономії громад; посилення ролі місцевого рівня в забезпеченні життєдіяльності країни (особливо помітне під час кризових ситуацій, таких як війна чи пандемія); впровадження сучасних принципів управління – стратегічність, відкритість, партисипативність, орієнтація на сталий розвиток.

По-друге, серед здобутків трансформації слід відзначити успішну реалізацію децентралізаційної реформи 2014–2020 рр., яка створила нову карту спроможних громад, підвищила фінансову самостійність місцевого самоврядування, наблизила рішення до людей. Водночас виявлено й проблемні аспекти: неповну відповідність законодавства новій моделі, нерівномірність розвитку громад, збереження елементів надмірної централізації на рівні районів та областей.

По-третє, сучасні виклики – війна, євроінтеграція, економічна криза, цифрова революція – суттєво впливають на систему місцевого самоврядування, вимагаючи від неї гнучкості та стійкості. Україна вимушена шукати баланс між централізованим управлінням (як відповіддю на безпекові загрози) та децентралізованим управлінням (як передумовою демократичного розвитку і членства в ЄС).

По-четверте, визначено стратегічні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування: післявоєнна відбудова й модернізація громад на основі кращих міжнародних практик; глибша інтеграція європейських стандартів у місцеве управління; зміцнення інституційної спроможності, прозорості та підзвітності влади; залучення громадян до ухвалення рішень та контроль за діями влади. Ці напрями відображають усвідомлену потребу в **сталому розвитку громад**, які спроможні ефективно функціонувати і в умовах миру, і перед обличчям нових викликів.

Практичне значення проведеного аналізу полягає у виробленні рекомендацій для державної політики та органів місце-

вого самоврядування. Результати дослідження можуть бути використані при підготовці нормативно-правових актів щодо завершення реформи (змін до Конституції, законів про префектів, місцеве самоврядування, службу в ОМС), при розробці державних програм підтримки регіонального розвитку та відновлення територій. Виявлені тенденції та фактори впливу допоможуть уряду й парламенту врахувати **голос громад** у процесі ухвалення рішень – зокрема, в контексті євроінтеграції важливо забезпечити відповідність політики з децентралізації європейським критеріям, оскільки ефективно місцеве самоврядування є одним із вимірів Копенгагенських критеріїв членства [20]. Для самих органів місцевого самоврядування узагальнений досвід трансформації стане дороговказом: успішні практики (співробітництво громад, партиципація, цифрові рішення) варто поширювати, а виявлених помилок (неузгодженість дій, непрозорість, ігнорування громадян) слід уникати. Отже, трансформація місцевого самоврядування України триває, але вже зараз можна стверджувати, що вона заклала міцний фундамент для побудови в Україні дієвої системи влади європейського зразка – системи, де сильні громади взаємодіють із сильною державою задля спільного блага й стійкого розвитку країни.

Список використаних джерел і літератури

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р., №2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства ВПУ*. 2017. № 6. С. 153–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvr_u_2017_6_25
3. Дзєга В. Д. Організаційна компетентність посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-прикладний аспект: монографія. Київ: ФОП Самченко А. М., 2025. 240 с.
4. Дзєга В. Д., Самойленко Л. Я., Костик Є. П. Представницька влада в умовах війни: прийняття й реалізація управлінських рішень. *Наукові перспективи*. 2024. Т. 4, № 46. С. 132–144.
5. Смельяненко К. О. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан: дис. ... докт. наук. Київ: НУБіП, 2018. 40 с.
6. Іванов С. В., Ляшенко В. І., Іваннікова М. М. Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 2(44). С. 50–55.
7. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року, № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р., № 254/96-ВР. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року, № 2755-VI. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
10. Прилепа Н. В., Гуц В. В. Стратегічне планування в органах публічного управління на місцевому рівні. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2019. № 5. С. 190–195.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р., № 157-VIII. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
14. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р., № 1508-VII. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
15. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р., №807-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
16. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: монографія. Київ: Кондор, 2016. 300 с.
17. Сидорчук О. Децентралізація: результати, виклики і перспективи: аналітичний звіт. Київ: Фонд «Демократичні ініціативи», 2021. 50 с.
18. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: ДП «Вид. дім “Персонал”», 2017. 234 с.
19. Klyumenko K., Petrukha N., Petrukha S. «Green» Marshall Plan for Ukraine: Financial, economic and regulatory context. *RFI Scientific Papers*. 2024. Vol. 1(106). P. 20–49.
20. Romanova V., Umland A. Decentralising Ukraine: Geopolitical implications. *Survival*. 2019. Vol. 61, № 5. P. 99–112.
21. Shelest H., Rabinovych M. (Eds.). Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine. Cham : Palgrave Macmillan, 2020. 360 p.
22. Sundström A., Svärdssten F. Modes of strategic control: Shifting dynamics between planning and control tools in strategy implementation. *Public Management Review*. 2025. Vol. 27, № 1. P. 23–46.

Частина III.

**СУТНІСНІ СКЛАДОВІ
ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ**

Розділ 1. Морально-етичні засади представницької влади

1.1. Концептуальні засади політичної та парламентської етики

Досягнення гармонії між політичними процесами та морально-етичними цінностями у взаємозв'язку «громадянин – суспільство – народний депутат – парламентська діяльність – влада» можливе лише за умови дотримання певних ключових передумов, а саме:

- гуманізації політичної сфери;
- посилення принципів відкритості й публічності;
- розвитку громадського діалогу як основи морально-етичного обґрунтування інституту парламентаризму.

Водночас варто враховувати те, що не лише зовнішні нормативні вимоги та професійно-особистісні чинники, а й внутрішні механізми саморегуляції впливають на парламентську поведінку народних депутатів, визначаючи характер, динаміку й форми їхньої індивідуальної та колективної діяльності. У цьому аспекті однією із найдавніших тем, що супроводжує розвиток людських спільнот, є питання взаємозв'язку між політикою та моральністю.

Моральність є одним із базових і водночас унікальних способів регулювання поведінки людини та соціальних взаємин. Вона сформувалася ще на ранніх етапах розвитку людських спільнот і стала природним механізмом упорядкування життя, забезпечення взаєморозуміння та запобігання конфліктам. Спершу моральні норми існували у вигляді неписаних правил, що передавалися з покоління в покоління через звичаї, традиції, табу й суспільні уявлення про належне та неналежне. Саме завдяки цьому мораль виступала інструментом підтримання соціальної стабільності задовго до появи держави та правових систем.

На відміну від права, яке передбачає формалізовані норми, інституційний контроль і застосування санкцій, моральні вимоги не закріплюються спеціальними органами та не потребують примусового характеру. Їхня сила полягає у внутрішній переконаності людини, у соціальному схваленні або осудженні, у здатності особи самостійно регулювати власну поведінку відповідно до цінностей, які розділяє суспільство. Тому моральність функціонує як механізм саморегуляції, що спирається на почуття обов'язку, совісті, відповідальності та усвідомлення наслідків власних дій.

У політичній і правовій сферах головна увага зосереджена на конкретних діях та відповідальності за порушення встановлених норм. Натомість у моралі ключовою виступає оцінка поведінки. Її основні поняття – це добро і зло, які визначають зміст моральної свідомості та ставлення до людських вчинків.

На основі цих ціннісних орієнтирів формуються сфери політики й моральності, однак їхні пріоритети відрізняються: у політиці найвищою цінністю вважають досягнення результату, пов'язаного з реалізацією владних цілей, тоді як моральність зорієнтована на загальне благо суспільства й окремої людини.

Можна стверджувати, що моральність тісно пов'язана з особистістю, на відміну від моралі, яка не завжди має таке поєднання. Зокрема, «мораль – імперативно-оцінний спосіб (певна вимога, що висувається суспільною думкою, совістю, та оцінка у зв'язку з виконанням вимог) відношення людини до дійсності (відношення не лише до людей, але й до Космосу в цілому), котрий регулює поведінку людей з точки зору принципового протиставлення добра і зла (добро і зло виступають абсолютними координатами моралі)», а «етика – вчення про мораль» [4, с. 5].

Слід зазначити, що сучасне розуміння понять «мораль» і «етика» є неоднозначним. Мораль може проявлятися у двох вимірах: як система суспільних норм, правил та оцінок і як сукупність особистісних моральних рис людини. Здебільшого поняття моральності асоціюється з такими цінностями, як милосердя, чесність, скромність, порядність та іншими. Етика ж має свій особливий понятійно-категоріальний апарат, а саме: «добро» і «зло», «честь», «совість», «обов'язок», «гідність», «справедливість», «відповідальність» тощо [1].

Термін «етика» зазвичай використовують для позначення наукової дисципліни, що вивчає природу моральності, її прин-

ципи, норми та прояви в поведінці людини. Натомість поняття «мораль» переважно розуміють як реальне соціальне явище – систему цінностей, правил, переконань і поведінкових орієнтирів, що фактично функціонують у суспільстві та впливають на взаємини між людьми. Водночас провести чітку межу між цими поняттями доволі складно, адже етика формується на основі аналізу моральної практики, а мораль, зі свого боку, спирається на етичні уявлення, вироблені суспільством та філософською думкою. Таким чином, етика і мораль взаємодоповнюють одна одну та перебувають у постійному взаємозв'язку.

Водночас важливо усвідомлювати, що і мораль, і політика виконують функцію регулювання людської поведінки та формування суспільно значущих моделей дій. Вони слугують засобами обґрунтування соціальної поведінки в колективній свідомості, хоча діють у різних площинах. Моральність спрямована на оцінку людських вчинків крізь призму цінностей, ідеалів та уявлень про добро і зло, тобто ґрунтується на своєрідних «вертикальних» координатах – співвідношенні людини з вищими моральними принципами та ієрархією цінностей. Політика ж функціонує переважно в «горизонтальному» вимірі суспільних відносин, оскільки її предметом є взаємодія людей, груп, інституцій, боротьба інтересів та досягнення практичних результатів у межах владних та соціальних процесів. Таким чином, хоча обидві сфери регулюють поведінку, їхні підходи, критерії та ціннісні орієнтири суттєво відрізняються.

На сучасному етапі в науковій та практичній площині існують різні підходи до осмислення взаємозв'язку між політикою й мораллю. Одні концепції стверджують неможливість їх поєднання, інші – допускають або навіть наполягають на їх співіснуванні та взаємодоповненні. Так, представники першого підходу – ті, хто переконаний у несумісності моралі з політичною діяльністю, – розглядають політику як провідний чинник суспільного життя, часто виправдовуючи аморальні політичні дії, маніпуляції чи політиканство та фактично відсуваючи моральні орієнтири на другий план. Натомість прихильники протилежної позиції вважають, що саме мораль повинна бути ключовою регулятивною засадою суспільного розвитку, а політика без моральних принципів перетворюється на «нечисту» або навіть небезпечну діяльність, що суперечить загальному благу.

Прихильники іншого підходу виходять із того, що політика та мораль можуть співіснувати й доповнювати одна одну. У межах цього підходу також сформувалися дві протилежні позиції. Перша з них полягає в тому, що політика має пріоритетне значення в суспільному житті, а мораль набуває політизованого характеру, де основним критерієм моральності проголошується державний інтерес. Натомість інша позиція має діаметрально протилежний зміст: визнаючи необхідність поєднання моральних і політичних засад, її прихильники надають перевагу саме моралі. У такому підході формується концепція «моральної політики», за якої політична діяльність будується відповідно до етичних принципів, а моральні норми та цінності виступають ключовими регуляторами ухвалення політичних рішень

Попри різноманітність підходів до співвідношення політики та моралі, саме моральні орієнтири залишаються одним із ключових показників ефективності політичної діяльності. «Мораль – це форма суспільної свідомості і сфера індивідуальної свідомості особи, що становить сукупність висловлених в нормах, принципах, категоріях та ідеалах моральних вимог, на основі яких суспільство і особистість виробляють оцінки людської поведінки, явищ соціального і духовного життя» [19, с.2].

Для ілюстрації відмінностей у взаємозв'язку «політика – мораль» та «політика – етика» у своїй статті «Мораль і політика» О. Вагіна пропонує відповідне порівняння: «Якщо мораль може так чи інакше характеризувати політичну дію, але сама відокремлена і лише вступає з нею в ті або інші відносини, то етика виступає як внутрішньо властивий політиці компонент. Отже, мораль є щось зовнішнє стосовно політики, етика ж невіддільна від неї» [3].

Таким чином, мораль виступає певною зовнішньою рамкою оцінювання політики, тоді як етика є її внутрішньою нормативною основою, що регламентує поведінку політиків, встановлює межі допустимого та забезпечує ціннісну орієнтацію політичної діяльності.

Ще одним важливим механізмом регуляції суспільної поведінки є право. Хоча право історично пов'язане з мораллю та значною мірою відображає її цінності, між цими двома системами існують принципові відмінності. Моральні норми ґрунтуються на внутрішніх переконаннях людини, системі цінностей, почутті

обов'язку та відповідальності, формуються природним шляхом у межах суспільного життя й підтримуються переважно силою громадської думки. Право ж має інший характер: воно є результатом цілеспрямованої діяльності держави, закріплюється у формальних нормативних актах і передбачає застосування примусу в разі порушення встановлених норм.

Ключова різниця між моральною та правовою регуляцією полягає в джерелі їхньої обов'язковості та способі впливу на поведінку людини. Якщо мораль спирається на внутрішні установки особистості – совість, переконання, почуття добра і справедливості, – то право опирається на зовнішній соціальний механізм примусу, який представлений державними інституціями: судами, правоохоронними органами, органами влади, що забезпечують виконання норм і застосовують санкції у разі їхнього порушення.

Отже, мораль має переважно духовно-ціннісний характер і апелює до індивідуальної внутрішньої відповідальності людини, а право виступає формалізованою системою правил, обов'язкових для всіх, і забезпечується силою держави. Обидва механізми регуляції взаємодіють, доповнюють один одного та можуть як збігатися, так і вступати в конфлікт, однак їхня природа, структура та засоби впливу істотно відрізняються.

Тобто головна відмінність у вказаних регуляціях полягає в стимулах їхнього дотримання. Якщо дотримання моралі стимулюється нематеріалізованим впливом – сумлінням, думкою суспільства, ідеальними судженнями, то дотримання права стимулюється як фізичними, так і матеріальними позбавленнями, наприклад, позбавлення чи обмеження волі, позбавлення свободи пересування, штраф тощо.

Враховуючи зазначене, можемо констатувати, що, незважаючи на відмінності в багатьох аспектах, моральні та правові норми все ж таки мають рівнозначний вплив на особу, зокрема її психологічні установки та моральні принципи. Головна відмінність у регуляціях полягає в тому, що правова регуляція відбувається за усталеними законами, а моральна регуляція за моральними установками, які перебувають у свідомості людини та не мають формального визначення.

У цьому контексті постає цілком закономірне питання: у межах яких стандартів та обмежень має здійснювати свою діяльність депутат законодавчого органу? Очевидно, що його поведін-

ка не може бути довільною – вона повинна узгоджуватися з вимогами культури, моралі та закону. Отже, політична діяльність має здійснюватися в чітко окреслених межах, які визначає, зокрема, рівень політичної культури суспільства. Саме політична культура виступає необхідною умовою, нормативним орієнтиром і важливим чинником стабільного та відповідального функціонування політичної системи, формуючи очікувані стандарти поведінки для представників влади.

Проблематика політичної культури дедалі частіше привертає увагу науковців, що зумовлено її безперечною роллю в розвитку й трансформації українського суспільства.

Сучасна політична культура України формується під впливом низки чинників, серед яких особливе місце займає європейське геополітичне розташування держави, історична спадщина пострадянського періоду з характерними високою концентрацією та централізацією влади, недостатній розвиток механізмів самоврядування та самоорганізації, а також домінування колективістських підходів до способу життя. Варто також зважати на те, що політична культура України формувалася за участю різних соціокультурних груп, кожна з яких передавала власний досвід, цінності, традиції та переконання, впливаючи на її розвиток.

Українська політична культура загалом має схожість із європейськими типами політичних культур, однак має й низку унікальних рис, які заслуговують на увагу, – частина з них перебуває на етапі формування, тоді як інші поступово зникають.

Згідно з думками провідних українських політологів, зокрема В. Андрущенко, І. Кураса, М. Михальченка, В. Полохала, С. Рябова та інших, українська політична культура характеризується поєднанням різних систем цінностей, часто несумісних політичних орієнтацій і протилежних типів політичної свідомості. Вона включає як позитивні, так і негативні риси, об'єднує раціональні та ірраціональні елементи. Водночас ключова якість цієї культури зосереджена на ідеях демократії, народовладдя, свободи та незалежності [14].

Доктор наук з державного управління Т. Василевська в праці «Політична культура та етика влади» зазначає, що «концепт політичної культури має вагоме значення: він протистоїть суто інституціональному розумінню політики, є суттєвою альтернативою моделі раціонального вибору для пояснення політичної

поведінки». Однак «концепт політичної культури, безумовно, не дає оцінок, яка політична культура «краща» за іншу, однак саме явище політичної культури містить у собі цінності, тому й не може бути ціннісно нейтральним» [7, с. 242].

Українські вчені В. Мирончук і В. Храмов трактують політичну культуру як уміння бачити себе й політичний світ у єдності. У їхньому розумінні політична культура – це культура політичного мислення та політичної діяльності, ступінь цивілізованості характеру та способів функціонування політичних інститутів, організації всього життя в суспільстві [21].

На думку кандидата політичних наук Тетяни Джиги, «політична культура – важливий індикатор становлення демократичного політичного режиму в країні. Вивчення її стану в перехідному суспільстві, виявлення основних тенденцій її розвитку дозволяє оцінити прогрес у здійсненні демократичних інституційних перетворень, визначити напрям і перспективи демократичного транзиту. Це актуалізує завдання дослідження політико-культурних змін, що відбуваються в українському суспільстві на сучасному етапі демократичної трансформації, визначення їх характеру і напрямку» [11].

Поняття політичної культури нерозривно зв'язано з поняттям політичної свідомості. Зокрема, політична свідомість є сукупністю ідей, поглядів і уявлень політичних суб'єктів щодо розвитку суспільства. Вона є динамічною, схильною до змін разом із політичними процесами, подіями та явищами, які відбуваються в суспільстві. Варто зазначити, що одне й те ж поняття може бути сприйняте й оцінене громадянами по-різному. Політична свідомість є ключовим елементом, який дозволяє аналізувати та осмислювати навколишню реальність. Очевидно, що сприйняття суспільних реалій у мирний час значно відрізняється від того, як вони сприймаються в умовах воєнного стану [8].

Це поняття є важливим аспектом людської психології та філософії, оскільки воно впливає на спосіб життя, довгострокову діяльність, поведінку та прагнення людини. Формування політичної свідомості є неможливим без усвідомлення людиною своєї належності до групи, оскільки вона не може реалізувати власні інтереси чи інтереси групи без взаємодії з політичною владою. Політична свідомість є складовою частиною світогляду особи, що відображає її уявлення про політичну систему, роль держави,

громадян у суспільстві, а також індивідуальні права та обов'язки в політичному житті.

Політична свідомість формується під впливом таких факторів, як соціальне середовище, освіта, соціальні медіа, політичний досвід та історична пам'ять. Вона може активізуватися або посилюватися під час збройного конфлікту та інформаційної боротьби.

Однак сприйняття подій, позиція керівництва, настрої населення й мотиви поведінки не можуть бути однозначними. Трагедія від збройного вторгнення РФ, масові ракетні обстріли, окупація, руйнування та знищення не залишилися безслідними у свідомості українців. Їхнє розуміння цих подій залежить не тільки від реалій воєнного часу, а й від глибини усвідомлення українцями сенсу подій, їхнього рівня освіти, загальної та політичної культури, здатності самостійно оцінювати ситуацію. Виховання, поінформованість, громадянська позиція, життєвий досвід та професійна діяльність також значною мірою впливають на це [10].

Таким чином, політична культура та політична свідомість формують основу сприйняття політичної реальності, визначають характер політичної участі та рівень відповідальності суб'єктів політики. Вони впливають на те, як громадяни та політичні актори інтерпретують події, реагують на виклики, вибудовують взаємодію з державними інститутами й оцінюють легітимність ухвалених рішень. З огляду на це цілком очевидно, що політична культура й політична свідомість виступають не лише інформаційно-пізнавальними, а й ціннісно-нормативними категоріями, адже містять у собі уявлення про належне, допустиме та соціально прийнятне в політичній поведінці.

Саме на цьому ціннісному вимірі, що лежить у фундаменті політичної культури й політичної свідомості, постає потреба переходу до аналізу поняття політичної етики. Якщо політична культура визначає загальну систему орієнтирів, норм і традицій політичної поведінки, а політична свідомість – механізм їхнього усвідомлення, інтерпретації та внутрішнього прийняття, то політична етика формує конкретні морально-нормативні правила та принципи, за якими має здійснюватися політична діяльність.

Близьким до розуміння політичної етики є визначення, що дає К. Гаджієв, «*політична етика* – це сукупність моральних цінностей і норм, що стосуються світу політичного, його інститутів, відносин, політичного світогляду й поведінки членів того або

того суспільства. Він стверджує, що політична етика – це нормативна основа політичної діяльності, що зачіпає такі основні проблеми, як справедливий соціальний лад суспільства й держави, взаємні права й обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини та громадянина, розумне співвідношення волі, рівності і справедливості і т. д. Очевидно, що в цьому визначенні не розводяться поняття «політична етика» як наукова дисципліна і «політична мораль» як досліджуваний нею предмет» [2, с. 20].

Тобто, на думку дослідника, політична етика виконує роль нормативного підґрунтя політики, визначаючи такі ключові питання, як справедливість державного устрою, баланс прав і обов'язків між владою й громадянами, забезпечення фундаментальних прав людини, а також гармонізація свободи, рівності та соціальної справедливості. При цьому межа між політичною етикою як теоретичною дисципліною та політичною мораллю як реальним феноменом суспільного життя залишається нечіткою, що ще раз підкреслює взаємозалежність цих понять.

Поняття політичної етики може трактуватися в широкому та вузькому значеннях. У широкому сенсі політична етика передбачає критичне осмислення моральної свідомості учасників політичного процесу й оцінює, наскільки їхня діяльність відповідає дієвим політичним і моральним нормам суспільства. У вузькому розумінні політична етика зосереджується на обов'язку державних діячів і політичних лідерів узгоджувати власну поведінку не лише з вимогами Конституції та чинного законодавства, а й із загальновизнаними моральними принципами та нормами.

Одночасно такий підхід передбачає дотримання встановлених етичних стандартів або кодексу поведінки, який базується на суспільно схваленій моралі й адаптує її до специфіки політичної діяльності, враховуючи особливу відповідальність, компетенції та статус народних депутатів, урядовців і службовців державних інституцій. Становлення політичної етики може також спиратися на принципи управління, політичної гри, менеджменту, інституційної організації чи інших сфер, що впливають на формування професійних правил і стандартів політичної поведінки.

Отже, під *політичною етикою* в широкому значенні розуміємо галузь загальної етики, яка досліджує моральні засади влади і політики, а у вузькому значенні – це професійна етика суб'єктів політичної діяльності [23].

Сучасна наукова думка демонструє значну варіативність у трактуванні поняття «парламентська етика». Дослідники аналізують його крізь призму правових, морально-ціннісних, культурних та інституційних підходів, що підкреслює складність і багаторівневий характер цього терміна. Така концептуальна багатоманітність свідчить про те, що парламентська етика не зводиться лише до формального дотримання правил поведінки, а охоплює ширший спектр норм: професійних, моральних, політичних і процедурних. Відтак її зміст формується як результат поєднання демократичних традицій, політичної культури суспільства, рівня розвитку парламентських інститутів і стандартів публічного управління.

У дослідженні А. Когута А. та О. Савчук «Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper)» зазначено: «*парламентська етика* – вид професійної етики, що регулює відносини, що виникають в ході законотворчої та іншої парламентської діяльності, а також позапарламентської діяльності, пов'язаної з виконанням функцій народного депутата» [15, с. 18].

Науковці Н. Лікарчук та Д. Лікарчук у спільній праці «Парламентська етика: політологічний аналіз» стверджують, що парламентська етика в рамках політичної науки визначена з двох боків. З одного боку, «парламентська етика розглядається як кодекс поведінки, як норма парламентської діяльності, – в такому випадку вона належить до професійної етики. З іншого боку, предметом парламентської етики є моральні ситуації, аналіз практичного застосування норм, принципів і процедур парламентської діяльності, – це стосується прикладної етики» [18, с. 49].

Водночас поняття «парламентська етика», подібно до терміна «політична етика», застосовується як у широкому, так і у вузькому трактуванні. У розширеному розумінні воно охоплює систему морально-етичних норм, правил поведінки та стандартів, що поширюються на всіх учасників парламентського процесу, включаючи народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради, аналітичні служби, помічників-консультантів та інший патронатний персонал. У такій інтерпретації парламентська етика постає як комплексне явище, що забезпечує належну культуру парламентської взаємодії, комунікації, ухвалення рішень і підтримання довіри громадськості до парламентської інституції загалом.

Натомість у вузькому значенні під парламентською етикою

розуміють переважно систему моральних вимог, професійних стандартів і поведінкових правил, що безпосередньо стосуються діяльності народного депутата як суб'єкта законодавчої влади. У цьому вимірі акцент робиться на персональній відповідальності парламентаря, його політичній культурі, добросовісності, дотриманні етичних кодексів, а також на запобіганні конфлікту інтересів, зловживань чи поведінки, що суперечить публічному інтересу чи підриває авторитет парламенту.

Узагальнюючи проведений термінологічний аналіз, зосередимо увагу саме на вузькому трактуванні поняття «парламентська етика», тобто на розумінні її як етичної системи, що стосується окремого суб'єкта парламентської діяльності – народного депутата. У цьому контексті парламентська етика розглянута як різновид професійної етики, що регулює відносини у сфері здійснення парламентських повноважень, зокрема законодавчої та законотворчої діяльності. Вона охоплює комплекс загальних моральних принципів та спеціалізованих парламентських норм, дотримання яких є обов'язковою передумовою виконання парламентарями своїх функцій, визначених Конституцією, законами та регламентними актами.

У процесі аналізу явища парламентської етики та особливостей її забезпечення, перш за все, необхідно уточнити зміст цього поняття, оскільки його інтерпретація є багатовимірною та нерідко залежить від контексту застосування. У суспільній свідомості воно часто звужується до окремих прикладів неналежної парламентської поведінки – образливих висловлювань під час дебатів, блокування трибуни, пошкодження майна парламенту, фізичних сутичок або інших проявів протиправної чи некоректної поведінки. Подібні випадки, як правило, активно висвітлюють медіа, що сприяє формуванню спрощеного, інколи навіть поверхневого розуміння сутності парламентської етики.

Однак перелічені порушення охоплюють лише видиму, найгрубішу частину цього явища. Насправді зміст поняття «парламентська етика» є значно ширшим і включає такі складові, як культура парламентської комунікації, уникнення конфлікту інтересів, добросовісність при ухваленні рішень, підзвітність, відповідальність перед виборцями, прозорість і незалежність у здійсненні депутатського мандата, дотримання принципів верховенства права, поваги до опонентів і парламентських процедур. Та-

ким чином, парламентська етика постає комплексною системою цінностей і правил, що спрямована на забезпечення належного рівня політичної культури, легітимності та авторитету парламенту як ключового інституту демократії.

Такими складовими елементами парламентської етики є місія, цінності, принципи та правила й норми.

Місія викладена в присязі, яка має своє формальне визначення в Конституції України, згідно з якою парламентар присягає на вірність Україні, зобов'язується захищати суверенітет, незалежність України, дбати про благо Вітчизни й добробут українського народу. Також у присязі депутат підтверджує готовність неухильно дотримуватися Конституції та законів України, а також сумлінно виконувати покладені на нього повноваження, діючи насамперед в інтересах усього українського народу, а не окремих груп чи політичних сил [16].

До ключових ціннісних орієнтирів парламентської етики належать:

- прагнення до суспільного блага, що передбачає служіння інтересам українського народу, утвердження справедливості, милосердя, поваги до прав людини, гідності, свободи, чесності та інших моральних категорій, протилежних проявам зла та несправедливості;

- ідея української державності, зокрема утвердження єдності та соборності України, підтримка незалежності, патріотизму та національної гідності;

- традиційні сімейні й християнські моральні засади;

- повага до особистої гідності, виваженість у рішеннях, розумність, внутрішня свобода й відповідальність, ініціативність, толерантність і доброзичливість у взаємодії;

- усвідомлення етичної відповідальності перед громадянами України, готовність діяти не заради особистої вигоди, а керуючись альтруїстичними мотивами та публічним інтересом.

Як висновок, зазначимо, що політична та парламентська етика становлять багаторівневу систему морально-ціннісних орієнтирів, що забезпечують узгодження політичної діяльності із загально визнаними моральними принципами суспільного життя. Їхнє формування ґрунтується на розвитку політичної культури, свідомості, а також внутрішніх і зовнішніх регулятивних механізмів поведінки суб'єктів політичної влади.

Моральність виступає першоосновою саморегуляції політичної поведінки, доповнюючи правову регуляцію неформальними, але суспільно обов'язковими нормами. Зі свого боку, політична культура слугує фундаментом для становлення парламентської етики, визначаючи допустимі моделі поведінки, рівень дискурсу, формат взаємодії депутатів між собою і з громадянами.

Отже, політична та парламентська етика виконують не лише нормативно-правову, а й аксіологічну функції – вони забезпечують моральну легітимність парламентської влади, сприяють формуванню довіри громадян до державних інститутів та утвердженню ціннісних стандартів демократичної поведінки.

1.2. Інституціоналізація парламентської етики: норми, принципи, механізми контролю і відповідальності

Основні принципи парламентської етики частково закріплені в чинних нормативно-правових актах. Зокрема, їхні окремі положення містяться в статті 8 Закону України «Про статус народного депутата України» – «дотримуватися загальновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, держави» [21].

Втім, на нашу думку, коло таких принципів не обмежується лише тими, що зафіксовані в законодавстві, і має значно ширший зміст. До фундаментальних принципів парламентської етики варто віднести такі:

- *добročесність* – відмова від використання депутатського мандата для особистої вигоди, недопущення конфлікту інтересів та будь-яких незаконних форм зовнішнього впливу на діяльність парламентаря;
- *відповідальність* – усвідомлення обов'язку звітувати за власні дії та ухвалені рішення перед українським народом;
- *гідність* – дотримання високих моральних стандартів, повага до колег, громадян і політичних опонентів, визнання цінності кожної людини;

- *лідерство* – демонстрування прикладу поведінки, що сприяє розвитку демократичної культури, підвищує рівень довіри до державних інститутів та підтримує дотримання етичних норм усіма учасниками парламентського процесу;

- *відкритість до суспільства* – забезпечення прозорості діяльності, готовність до публічного діалогу з громадянами щодо ухвалених рішень і пояснення їхніх мотивів;

- *повагу до закону* – дію на основі Конституції та принципу верховенства права, а не політичної доцільності чи групових інтересів;

- *повагу до Верховної Ради України як інституції* – рівне ставлення до всіх депутатів незалежно від партійної приналежності, дотримання процедур, правил і традицій, що забезпечують належний парламентський порядок;

- *професіоналізм* – виконання обов'язків на високому рівні компетентності та постійне самовдосконалення;

- *патріотизм* – дія в інтересах держави, спрямована на захист незалежності й територіальної цілісності України;

- *інклюзивність* – підтримка рівних можливостей для всіх громадян, недискримінаційний підхід у законодавчій роботі.

Вказані принципи можуть слугувати не лише орієнтиром для моральної поведінки парламентарів, але й стати фундаментом для розроблення та впровадження комплексного етичного кодексу народного депутата України.

Створення такого документа сприятиме чіткішому визначенню норм, правил і стандартів поведінки під час здійснення депутатських повноважень, а також дозволить узгодити професійну діяльність із вимогами законодавства, демократичними цінностями та суспільними очікуваннями.

Упровадження системно структурованого етичного кодексу матиме стратегічне значення для зміцнення довіри громадян до інституту парламенту, підвищення якості політичної культури та формування сучасної етики взаємодії між державою, суспільством і владними інституціями. Такий документ стане дієвим інструментом запобігання конфлікту інтересів, зловживань та проявів недоброчесної поведінки, водночас стимулюючи розвиток високих етичних стандартів, прозорості та відповідальності народних депутатів.

У перспективі створення та практичне застосування етичного кодексу може стати важливою передумовою інституційної

трансформації українського парламентаризму, наближаючи його до європейських демократичних моделей і сприяючи формуванню парламентської культури, заснованої на повазі, відкритості, відповідальності та служінні суспільному благу.

Сьогодні перед Україною постає нагальна потреба модернізації та поглиблення нормативно-правового регулювання у сфері парламентської етики. Найвні правові механізми залишаються фрагментарними та неповною мірою охоплюють усі аспекти відповідальності народного депутата за порушення етичних норм. Зокрема, недостатньо врегульованими залишаються питання юридичної, соціальної, професійної та персональної відповідальності парламентаря, що ускладнює практичне застосування етичних стандартів і знижує ефективність контролю за їх дотриманням.

У цьому контексті актуальним є не лише вдосконалення змістовного наповнення етичних норм, а й запровадження чіткого механізму їхньої реалізації. Це передбачає технологізацію та конкретизацію чинного законодавства шляхом його оформлення у вигляді чітких і доступних інструментів – етичних кодексів, регламентів, процедурних правил, стандартів поведінки, механізмів моніторингу та реагування.

Створення таких документів сприятиме формуванню цілісної системи парламентської етики, що забезпечуватиме не лише декларативність етичних принципів, а й їх реальне дотримання, контроль і відповідальність за їх порушення. Це стане важливим кроком на шляху до зміцнення довіри суспільства до парламенту, розвитку демократичної політичної культури та утвердження правової державності.

«Основу для побудови етики та режиму поведінки закладає угода про принципи парламентської поведінки. Однак з причин загальності цих принципів, їх можна інтерпретувати по-різному. Політики можуть і надалі по-різному розуміти, які дії є прийнятними, а які – незаконними. Тому парламенти мають потребу в досягненні взаєморозуміння та консенсусу щодо запровадження нових детальних правил» [24, с. 21].

Одним із ключових напрямів сучасної парламентської реформи в Україні постає зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради шляхом системного впровадження та розвитку етичних стандартів у парламентській практиці. Забезпечення належ-

ного рівня етичної регуляції є передумовою ефективного функціонування законодавчого органу, підвищення якості ухвалених рішень та відновлення довіри громадян до представницької влади.

Водночас актуальною проблемою залишається те, що чинна нормативно-правова база регламентує етичні вимоги переважно в межах парламентської діяльності народного депутата. Його поведінка в позапарламентській сфері – зокрема під час взаємодії з виборцями, участі в публічних заходах, представництві держави в міжнародних чи регіональних інституціях – поки що не охоплена чітко визначеними етичними нормами. Це створює прогалину в правовому регулюванні, адже публічна роль депутата не обмежується стінами парламенту та триває поза межами офіційного виконання ним законодавчих функцій.

Тому подальша розбудова системи парламентської етики має включати розширення сфери її застосування, забезпечення єдності етичних стандартів як у внутрішній, так і в публічній діяльності депутата, а також створення механізмів контролю та відповідальності у всіх вимірах його професійної поведінки. Це стане важливим кроком для формування цілісної, послідовної та сучасної моделі етичного врядування в Україні.

Іншими словами, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» наділяє Комітет з питань регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України повноваженнями контролювати дотримання норм етичної поведінки лише під час роботи парламенту, зокрема на пленарних засіданнях. Такий підхід фактично обмежує можливості Комітету реагувати на порушення етичних стандартів, які мають місце поза стінами Верховної Ради або не пов'язані безпосередньо з перебігом пленарних засідань.

Відповідно, якщо депутат порушує правила етичної поведінки за межами парламенту чи поза контекстом офіційної парламентської діяльності, Комітет не має правових підстав застосувати санкції, передбачені статтею 51 Регламенту, – зокрема тимчасове позбавлення права участі в п'яти пленарних засіданнях. У таких випадках його повноваження обмежені можливістю оголосити попередження, що суттєво знижує ефективність механізму відповідальності та впливу на поведінку народних депутатів.

Такий стан правового регулювання свідчить про потребу розширення компетенції Комітету та вдосконалення нормативної

бази для забезпечення дієвого контролю за дотриманням етичних норм незалежно від місця, форми чи контексту діяльності парламентаря.

Чинне законодавство України у сфері парламентської етики визначає *юридичну, зокрема кримінальну й адміністративну, а також соціальну, професійну й особистісну (моральну) відповідальності*. Однак значна частина ключових аспектів, пов'язаних із регулюванням парламентської етики в Україні, досі не має належного правового врегулювання. Іншими словами, сучасна нормативна база не охоплює всіх важливих питань, що стосуються етичних стандартів поведінки народних депутатів, а окремі механізми контролю й відповідальності залишаються фрагментарними або неефективними.

У перспективі оптимальною формою правового врегулювання етичних стандартів парламентської діяльності має стати кодифікований нормативно-правовий акт, наприклад, Етичний кодекс або Кодекс поведінки народного депутата. Подібні документи вже широко застосовуються в багатьох демократичних державах та слугують дієвими інструментами регулювання поведінки осіб, які здійснюють представницькі чи управлінські функції в межах професійних політичних спільнот.

Запровадження такого акта дозволило б систематизувати наявні норми, усунути прогалини в правовому регулюванні, сформувані єдині стандарти поведінки та забезпечити не лише декларативний, а й практично орієнтований підхід до етичних вимог. Такий документ також міг би виконувати функцію механізму самоорганізації парламентського корпусу, сприяти підвищенню професійної культури парламентарів і зміцненню довіри суспільства до законодавчого органу як інституції публічного представництва.

Етичні кодекси вміщують і фіксують те, що ми сьогодні називаємо найкращими практиками. Ці практики мають на меті забезпечити гармонійне й ефективне функціонування індивіда в групі і водночас самої групи як об'єднання таких індивідів [14].

Морально-професійні кодекси певною мірою можна розглядати як формалізоване відображення суспільної моралі, адаптоване до умов професійної діяльності. Їхня роль не обмежується лише фіксацією норм поведінки, адже вони виконують низку важливих соціальних функцій.

По-перше, пізнавальну функцію, оскільки кодифіковані норми відображають реальний стан професійної етики, її еволюцію та соціальний контекст, у якому відбувається поділ і спеціалізація праці.

По-друге, регулятивну функцію, бо ці норми виступають інструментом упорядкування професійної діяльності, визначають правила взаємодії між спеціалістами, суспільством, органами влади та іншими стейкхолдерами.

По-третє, ціннісно-орієнтаційну функцію, адже такі кодекси формують уявлення про моральний ідеал професіонала, його честь, совість, відповідальність, справедливість і професійний обов'язок, тим самим встановлюючи нормативну модель поведінки в професійному середовищі.

Таким чином, морально-професійні кодекси відіграють роль етичного стандарту, що визначає очікувану модель поведінки, формує професійну культуру та сприяє зміцненню довіри до відповідної професійної спільноти [1].

У контексті подальшого розвитку українського парламентаризму найбільш доцільним і практично ефективним рішенням видається запровадження Кодексу депутатської етики. Саме цей документ може стати фундаментом для створення єдиної, системної та зрозумілої моделі етичної поведінки народних депутатів. Не випадково потреба його впровадження передбачена Рекомендацією № 52 Місії Європейського парламенту з оцінки потреб, що знайшла своє відображення в Дорожній карті внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Зазначений документ розглядається як необхідний інструмент забезпечення прозорості, підзвітності та відповідальності парламенту, а також як важливий крок до гармонізації українських стандартів парламентської поведінки з європейськими демократичними практиками. Запровадження Кодексу дозволило б встановити чіткі правила, механізми контролю та санкції в разі їх порушення, усунути прогалини чинного правового регулювання та сформувати сучасну культуру парламентаризму, засновану на етичних цінностях і принципах доброчесності.

У перспективі запровадження такого Кодексу сприятиме підвищенню професійності парламентської діяльності, зміцненню інституційної довіри та утвердженню в Україні практики відповідального публічного врядування [13].

Україна, рухаючись у напрямі євроінтеграції та прагнучи відповідати стандартам демократичної правової держави, потребує створення сучасного Етичного кодексу народного депутата. Такий документ має містити чіткі правила та критерії етичної поведінки парламентарів, регулювати як їхню діяльність у стінах Верховної Ради, так і поведінку поза межами парламенту. Крім того, Кодекс повинен встановлювати дієвий механізм контролю й відповідальності, зокрема встановлення санкцій за недотримання його положень.

Запровадження такого документа сприятиме підвищенню прозорості, доброчесності та професійності депутатської діяльності, а також стане вагомим кроком до зміцнення довіри суспільства й міжнародних партнерів до українського парламентаризму.

На думку Т. Василевської, етичні кодекси, кодекси поведінки є серцевиною професійної етики, що вміщують у собі особливості етичного поводження в конкретній професії, зокрема в них містяться вимоги до належної поведінки особи [6].

Сучасна міжнародна практика демонструє чіткий тренд: дедалі більше парламентів переходять до кодифікації правил поведінки депутатів у форматі єдиного нормативного документа. Для України це питання має особливу актуальність, оскільки з огляду на історичні та політичні обставини вітчизняний парламент є відносно молодим інститутом демократії й продовжує перебувати в процесі інституційного формування.

Очевидно, що для забезпечення його ефективного функціонування, стабільності та авторитету необхідно здійснити низку системних кроків, спрямованих на вдосконалення внутрішньої організації, професійної культури та етичних засад депутатської діяльності. Не випадково потреба в етичному реформуванні парламенту постає однією з пріоритетних, адже численні конфлікти, публічні інциденти та резонансні порушення поведінкових норм, що періодично виникають у стінах Верховної Ради та активно висвітлюють медіа, лише поглиблюють суспільне розчарування.

Рівень довіри громадян до парламенту залишається критично низьким, що свідчить про необхідність невідкладних змін – не тільки процедурних, а й ціннісно-етичних. У цьому контексті запровадження єдиного Кодексу поведінки депутатів може стати важливим кроком до підвищення прозорості, відповідальності та

довіри до інституту парламенту як ключового елементу демократичного врядування.

Україна вже неодноразово робила спроби інтегрувати Етичний кодекс депутатської діяльності в національне законодавство. Водночас, на відміну від парламентського рівня, у сфері місцевого самоврядування ухвалення таких кодексів давно стало звичною та широко застосовуваною практикою.

Наприклад, у 2009 році у Верховній Раді був зареєстрований проєкт Постанови «Про Кодекс добросовісної поведінки народних депутатів України». Його автори наголошували на необхідності ухвалення такого документа, аргументуючи це особливостями українського політичного життя, яке історично характеризувалося недостатнім рівнем етичних стандартів і проявів добросовісності. Ідея Кодексу розглядалася як механізм підвищення культури політичної поведінки та запобігання практикам, що суперечать демократичним цінностям і принципам відповідального врядування.

В українському суспільстві парламент та політичні партії стабільно сприймаються як одні з найбільш корумпованих інституцій, що зумовлює високий рівень громадської недовіри до них. Цю недовіру часто підсилюють самі народні депутати, коли своїми вчинками фактично підтверджують подібні уявлення. Нерідко політична поведінка окремих парламентарів свідчить про готовність жертвувати етичними принципами, репутацією та публічним довір'ям заради отримання політичних або фінансових вигод.

Чергове обговорення необхідності ухвалення такого документа активізувалося навесні 2015 року, коли тодішній Голова Верховної Ради Володимир Гройсман публічно заявив про підтримку ідеї створення Кодексу поведінки народних депутатів. Поштовхом до цього стали численні інциденти, зокрема бійки в парламенті та інші випадки, що, за його словами, підривали імідж Верховної Ради. Наприкінці того ж року Гройсман знову повернувся до цього питання, зазначивши, що документ може бути ухвалений уже в січні 2016 року. Проте ці плани так і не були реалізовані, а відповідні очікування не виправдалися.

У лютому 2017 року група народних депутатів Верховної Ради VIII скликання виступила з ініціативою створення та ухвалення Кодексу депутатської етики. З цією метою вони підготували й за-

пропонували колегам для підпису документ під назвою «Декларація про наміри», який мав засвідчити підтримку розроблення відповідного Кодексу та готовність долучитися до формування етичних стандартів парламентської поведінки [22].

9 лютого 2017 року у Верховній Раді України було проведено прес-брифінг під назвою «Підписання Декларації про наміри щодо Кодексу парламентської етики». У заході взяли участь народні депутати з різних фракцій, зокрема Олена Сотник («Самопоміч»), Світлана Заліщук (БПП), Сергій Лещенко (БПП), Оксана Юринець (БПП), Антон Геращенко (Народний фронт), Юрій Мірошниченко (ОБ), Альона Шкрум («Батьківщина»), Остап Єднак (позафракційний) та інші народні депутати.

Під час цього брифінгу народні депутати заявили про свою готовність долучитися до роботи в спеціально створеному діалоговому форматі, метою якого було обговорення етичних викликів та вироблення узгоджених підходів до змісту майбутнього Кодексу парламентської етики. При цьому підкреслювалося, що саме парламентарі повинні виступати авторами й носіями цього документа, оскільки він безпосередньо стосується їхньої професійної поведінки та стандартів діяльності [20].

З 2021 року, зокрема завдяки ініціативі Олени Кондратюк, питання запровадження Кодексу депутатської етики знову почали активно обговорювати в парламенті. Після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році ця тема набула ще більшої актуальності, адже постала потреба відновлення довіри суспільства до інституту парламенту та підвищення стандартів відповідальної політичної поведінки.

У грудні 2022 року у Верховній Раді був зареєстрований законопроект № 8327 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)», який передбачає внесення змін до чинного законодавства з метою встановлення чітких правил етичної поведінки народних депутатів та створення належних механізмів контролю й відповідальності за їх порушення.

Законопроект передбачає внесення низки змін до законодавства, зокрема до Закону України «Про статус народного депутата України», Закону «Про комітети Верховної Ради України» та до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Запро-

поновані нововведення мають на меті чітко закріпити принципи та стандарти депутатської етики, а також встановити механізми відповідальності для парламентарів у разі їх порушення.

Серед ключових положень – створення окремого парламентського комітету, у компетенцію якого входить контроль за дотриманням норм депутатської етики та дисципліни. У законопроекті визначені порядок формування цього органу, його повноваження, а також особливості організації його діяльності.

Крім того, документ передбачає процедури розгляду звернень та скарг щодо порушення етичних норм депутатами, а також порядок оскарження рішень про застосування заходів відповідальності. Таким чином, законопроект спрямований на створення цілісної системи етичного регулювання та контролю в діяльності народних депутатів України.

«Етична й відповідальна поведінка представників влади – необхідний елемент демократичної системи, – йдеться в пояснювальній записці, яка супроводжує проект закону. – Народні депутати мають повноваження для вирішення долі всієї Української держави, тому громадяни висувають до них найвищі вимоги щодо їхньої поведінки. Народні депутати перебувають під постійною увагою засобів масової інформації як публічні особи, що мають найвищу владу. Високі вимоги до поведінки разом з постійною увагою ЗМІ призводять до того, що скандальні випадки поведінки народних депутатів постійно обговорюються в публічному просторі. Громадське незадоволення зростає також через те, що неналежні вислови та негідні вчинки депутатів не мають видимих для виборців наслідків» [9].

Автори також наголошують на тому, що сьогодні народні депутати фактично користуються застарілими та надто загальними нормами депутатської етики, розробленими ще в 1992 році. Водночас навіть ці правила не передбачають дієвих механізмів реагування на їх порушення. Реальні випадки застосування санкцій з боку парламенту є поодинокими, що свідчить про недостатню ефективність чинної системи регулювання. Відтак як оновлення самих норм, так і створення дієвих процедур контролю та відповідальності за їх недотримання є давно назрілим завданням.

Розробники сучасної концепції етичного врегулювання розглядають Етичний кодекс як інструмент, здатний підвищити рівень довіри суспільства до Верховної Ради шляхом оновлення

стандартів поведінки депутатів та запровадження прозорих заходів реагування на порушення. Вони підкреслюють, що такий документ не є примусовим засобом формального контролю, а скоріше створює рамкові умови для розвитку культури професіоналізму, відповідальності та моральної зрілості парламентарів.

Таким чином, Етичний кодекс покликаний стати не лише регулятором, а й орієнтиром – інструментом формування цінностей, що лежать в основі зрілого та відповідального парламентського врядування.

Втім, попри численні ініціативи та дискусії, Кодекс парламентської етики досі не був імplementований у національне законодавство України.

Водночас запровадження Етичного кодексу є не просто формальністю чи черговою нормою законодавства – це нагальна потреба сучасного етапу розвитку українського парламентаризму. Етична поведінка народного депутата не зводиться тільки до правил етикету чи зовнішньої культури спілкування. Вона є фундаментальною умовою легітимності Верховної Ради як представницького органу влади, адже саме моральність, відповідальність, прозорість та належна поведінка парламентарів формують ставлення суспільства до парламенту, рівень довіри до державної влади та готовність громадян визнавати її авторитет.

У зв'язку з цим при визначенні змісту майбутнього Етичного кодексу народного депутата України важливо підкреслити, що він має стати документом, який не лише окреслює поведінкові обмеження чи санкції за їх порушення, але й проголошує ключові етичні принципи, що лежатимуть в основі діяльності парламенту. Ці принципи повинні стати підґрунтям для формування чітких правил і стандартів взаємодії між народними депутатами, їх комунікації з виборцями, інститутами державної влади та суспільством загалом.

Отже, майбутній Етичний кодекс має виконувати не лише регулятивну, а й виховну, ціннісно-орієнтаційну та превентивну функції, формуючи культуру політичної відповідальності й добросовісності як невід'ємну складову демократичного врядування в Україні.

Норми парламентської етики охоплюють широкий спектр поведінкових стандартів, які можна класифікувати за окремими напрямками відповідно до змісту та сфери їх застосування. Умов-

но такі норми можуть бути згруповані в кілька взаємопов'язаних блоків.

По-перше, це норми, що визначають межі та допустимі форми використання народним депутатом свого статусу. Вони регулюють питання запобігання зловживанню владними повноваженнями, недопущення використання мандата в особистих або корпоративних інтересах, забезпечення прозорості та доброчесності при ухваленні рішень та взаємодії з державними органами, бізнесом і громадськістю.

По-друге, окрема група охоплює правила, що регулюють культуру комунікації та взаємодії депутата з іншими суб'єктами парламентського процесу – колегами по парламенту, представниками органів влади, медіа, інститутів громадянського суспільства та виборцями. Ці правила спрямовані на формування конструктивного, ввічливого та відповідального діалогу, уникнення конфліктності, створення атмосфери взаємоповаги, толерантності та відповідального ставлення до публічної комунікації.

По-третє, важливий сегмент складають етичні норми, спрямовані на забезпечення рівності, недискримінації та поваги до людської гідності. Вони включають заборону будь-яких форм дискримінації чи нетолерантної поведінки за ознаками статі, раси, мови, релігії, політичних переконань, національності, соціального походження чи будь-яких інших характеристик. До цього блоку також належать положення щодо недопущення будь-яких проявів психологічного тиску, цькування, приниження або насильства в парламентській діяльності.

Сукупність цих груп правил формує цілісну систему етичного регулювання, яка спрямована на підтримання високих стандартів професійної поведінки народних депутатів, розвиток культури відповідальної політичної діяльності та зміцнення демократичних засад функціонування парламенту.

Зі свого боку, до «норм парламентської етики включені:

загальні норми (моралі) – дотримується кожна особа (ставлення з повагою до співрозмовника, відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків, збереження особистої гідності та ін.);

етичні норми публічної служби – дотримується визначене коло осіб, наділених певною компетенцією та повноваженнями у сфері виконання державних функцій (недопущення конфлікту інтересів; запобігання одержання неправомірної вигоди тощо);

етичні норми парламентської діяльності – дотримуються винятково парламентарі як члени певної професійної групи (заборона голосування за іншого парламентаря, блокування трибуни тощо)» [23, с. 63].

Таким чином, суспільство очікує від народного депутата дотримання значно вищих етичних стандартів, ніж від пересічного громадянина. Це пояснюється тим, що депутат повинен не лише виконувати загальноновизнані норми моралі та етичної поведінки, але й суворо дотримуватися спеціальних норм парламентської етики, що регулюють його професійну діяльність.

Крім того, оскільки народний депутат належить до групи осіб, уповноважених виконувати функції держави, він зобов'язаний дотримуватися розширеного переліку етичних вимог, встановлених для суб'єктів влади. Ці вимоги спрямовані на забезпечення прозорості, підзвітності, недопущення зловживання статусом, прояв поваги до громадян і державних інституцій, а також підтримання довіри суспільства до органів публічної влади.

У цьому контексті етична поведінка депутата розглядається не як особистий вибір, а як обов'язковий елемент належного здійснення його мандата та служіння публічному інтересу.

Отже, «*етичні норми парламентської діяльності* – це правила поведінки, які частково знаходять своє формальне визначення та закріплення у нормативно-правових актах, ґрунтуються на цінностях, що вироблені суспільством, і моральних обов'язках щодо цих цінностей та якими парламентар керується у своїй діяльності» [23, с. 63].

Таким чином, системне та повне дотримання народним депутатом усіх складових парламентської етики формує основу його етичної поведінки, яка є не просто бажаною характеристикою діяльності парламентаря, а ключовою передумовою реальної демократизації політичного процесу та публічного управління. Етичний підхід до виконання мандата забезпечує якість законодавчої діяльності, підвищує довіру громадян до інституту парламенту та створює умови для прозорого, відповідального та підзвітного здійснення влади.

Саме на таких етичних засадах формується зрілий, ефективний і прогресивний парламентаризм, у центрі якого перебуває парламент як найвищий представницький орган держави. За умови дотримання цих принципів парламент стає не лише фор-

мальним інституційним елементом державності, а й реальним механізмом вираження волі народу, відповідальним суб'єктом політичної взаємодії та прикладом демократичного врядування. Унаслідок цього такий підхід дозволяє інтегрувати український парламентаризм у глобальний демократичний простір, відповідати міжнародним стандартам та утверджувати статус держави як повноправної учасниці спільноти розвинутих демократій.

Паралельно з реформуванням інституційних механізмів важливим завданням залишається чітке окреслення меж, у яких народний депутат має здійснювати свою діяльність. Йдеться не лише про юридично визначені рамки повноважень, а й про морально-етичні орієнтири, що формують культуру поведінки парламентаря та задають стандарти взаємодії з суспільством, колегами, органами влади та міжнародними партнерами.

Такі межі виконують роль етичного компаса, що дозволяє народному депутату оцінювати відповідність своїх дій очікуванням громадян, демократичним принципам і вимогам публічної служби. Вони окреслюють не лише те, що дозволено або заборонено, а й те, що є належним, гідним, професійним та відповідальним у контексті представницької діяльності.

У цьому сенсі *етичний порядок парламентської діяльності* виступає центральним концептуальним механізмом, який забезпечує збалансованість між правом депутата на політичну свободу та його обов'язком діяти в інтересах суспільства. Він формує середовище, у якому політична конкуренція не суперечить принципам доброчесності, а реалізація мандата не вступає в конфлікт із цінностями справедливості, прозорості, поваги до прав людини та верховенства права.

Узгоджені етичні правила дозволяють уникати хаотичності й суб'єктивності в поведінці депутатів, сприяють підвищенню рівня політичної культури й формують механізми саморегуляції парламенту як інституту. Вони також зміцнюють інституційну довіру, адже суспільство сприймає парламент як орган, що керується не лише законом, а й етичними стандартами, притаманними зрілим демократіям.

Таким чином, створення та дотримання етичних меж парламентської діяльності є ключовою умовою формування відповідального парламентаризму, заснованого на принципах публічності, доброчесності та служіння державі й громадянам.

Такий етичний порядок визначає правила поведінки та взаємодії в межах парламенту, задає орієнтири для коректної публічної комунікації та закріплює вимогу дотримання чітких етичних стандартів. Він спирається на фундаментальні цінності – доброчесність, взаємну повагу, толерантність, відповідальність та пріоритет публічного інтересу над приватними мотивами.

Функціонуючи як регулятивний механізм, цей порядок забезпечує передбачуваність парламентської діяльності, запобігає безсистемності в ухваленні рішень та знижує ризики конфліктної чи деструктивної політичної поведінки. Він водночас підтримує організованість законодавчого процесу й формує середовище, у якому конструктивний діалог, аргументована позиція та цивілізована форма політичної конкуренції стають нормою, а не винятком. Завдяки цьому етичний порядок виконує не лише дисциплінарну, а й виховну функцію – сприяє розвитку високої політичної культури, утвердженню традицій відповідального парламентаризму та зміцненню довіри суспільства до інституту представницької влади.

Згідно з трактуванням, запропонованим Т. Василевською, поняття «етичний режим депутатської діяльності» розглядається як «сукупність етичних принципів депутатської діяльності та система механізмів, що забезпечують їх дотримання». Стосовно поняття *етична інфраструктура депутатської діяльності*, то, на думку вченої, це «сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки депутатів» [5, с. 39].

Етична поведінка депутатів є необхідною умовою демократизації політичного життя країни. Статус народного депутата характеризується надзвичайно високим рівнем відповідальності, оскільки депутат має широкі можливості впливати на формування суспільної ситуації. Народним обранцям довірено вирішувати долю громади, регіону, країни, ухвалювати важливі рішення в суспільних справах, розпоряджатися державними коштами та майном, що зумовлює високі очікування громадян щодо моральності депутатського корпусу [15].

Поняття *етичний порядок парламентської діяльності* визначається як «сукупність елементів парламентської етики (місія, цінності, принципи, правила та норми), дотримання яких забезпечується спеціально створеним парламентським органом,

до компетенції якого належить встановлення політичної (партійної) дисциплінарної відповідальності і визначення конкретних санкцій за порушення етичних норм» [23, с. 65].

Водночас важливо чітко розмежовувати поняття парламентської діяльності та депутатської діяльності, оскільки вони не є тотожними за змістом і сферою застосування. Відповідно, аналогічне розмежування необхідне й щодо парламентської та депутатської етики.

Поняття «депутатська етика» має ширший характер, ніж «парламентська етика», оскільки охоплює не лише етичні правила поведінки народних депутатів у межах діяльності Верховної Ради України, але й норми, що регулюють поведінку депутатів місцевих рад різних рівнів. Таким чином, парламентська етика є складовою депутатської етики, проте її зміст зосереджений тільки на етичних стандартах діяльності парламентарів – як учасників законодавчого процесу, політичного діалогу та інституційної взаємодії в рамках парламенту. Така диференціація дозволяє більш точно визначити коло вимог та відповідальність обраних представників різних рівнів представницької влади, забезпечуючи належну адаптацію етичних норм до специфіки їхньої діяльності.

Підсумовуючи, зазначаємо, що сучасна система нормативного забезпечення парламентської етики в Україні залишається фрагментарною та недосконалою. Хоча окремі етичні норми вже визначені в законодавстві, їхній зміст не формує цілісної системи, а механізми відповідальності не є дієвими.

Наразі переважає декларативний характер етичних вимог, а контрольні інституції – зокрема Комітет з питань регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради – мають обмежені повноваження й можливості реагування. Особливою прогалиною залишається відсутність регулювання поведінки депутата поза стінами парламенту, попри те, що публічна роль обранця триває в усіх соціальних середовищах.

У цьому контексті одним із ключових напрямів реформування постає розроблення та ухвалення Етичного кодексу народного депутата України, що має визначити стандарти поведінки, повноваження контролюючих органів, санкції та механізми впровадження. Саме цей документ здатний забезпечити прозорість, підзвітність, професіоналізм і відповідальність парламентарів,

наблизивши модель українського парламентаризму до європейських стандартів демократичного врядування.

У межах розділу обґрунтовано, що морально-етичні засади парламентської діяльності становлять необхідну умову ефективного функціонування інститутів представницької влади. Вони забезпечують баланс між правовими вимогами, моральними орієнтирами та публічним інтересом, формуючи стандарти поведінки, що відповідають принципам демократичного врядування.

Парламентська етика стала важливим елементом модернізації політичної системи України, однак її правове закріплення все ще залишається незавершеним. Відсутність цілісного нормативного забезпечення, дієвих механізмів контролю, усталених процедур відповідальності та політичної традиції етичної поведінки ускладнює розвиток ефективного та відповідального парламентаризму.

Перспективним напрямом вдосконалення є кодифікація норм парламентської етики, інституціоналізація контролю, розширення сфери застосування етичних стандартів та зміцнення професійної культури депутатського корпусу. Реалізація цих заходів сприятиме зміцненню довіри громадян до представницької влади, утвердженню принципів верховенства права, прозорості, доброчесності та служіння суспільному благу.

Список використаних джерел і літератури

1. Бралатан В. П., Гуцаленко Л. В., Здирко Н. Г. Професійна етика. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 252 с.
2. Беглиця В. П., Ярошенко В. М. Політична етика. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 400 с.
3. Вагіна О. Етичні засади політики та перспективи розвитку політичної етики. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P14_doc.pdf
4. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів. Київ: НАДУ, 2013. 76 с.
5. Василевська Т. Е. Етика та етикет у депутатській діяльності: навч. посіб. Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», Відкрита вища школа політ. лідера. Київ: Університет «Україна», 2011. 113 с.
6. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 5–13.
7. Василевська Т. Е. Політична культура та етика влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Vasilevska.pdf>
8. Венгер О. Формування політичної свідомості в умовах повномасштабної російсько-української війни. *Humanities Studies*. 2023. Вип. 16 (93). С. 95–96.
9. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: <https://www.rada.gov.ua>

10. Дембiцький С. Індивідуальні та соціетальні цінності під час війни: актуальність, структура та вплив. *Національна безпека і оборона*. 2022. № 3–4. С. 94.

11. Джига Т. Сучасні тенденції становлення політичної культури українського суспільства. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 64–74.

12. Дмитренко М. Особливості сучасної української політичної культури: проблема визначення. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/dmytrenko_osoblyvosti.pdf

13. Доповiдь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Європейський парламент: URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

14. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2017. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf

15. Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/etychne_ta_pravove_blok_165h235_2015-07-21_preview_1.pdf

16. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

17. Литвин В. Політична культура українського суспільства: традиції та сучасність. *Столичні новини*. 2002. № 10. 19–25 березня. С. 2.

18. Лікарчук Н. В., Лікарчук Д. С. Парламентська етика: політологічний аналіз. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2021. № 22(30). С. 49–56.

19. Мирончук В. Д., Храмов В. О. Основи політології. Київ, 2000. 276 с.

20. Прес-брифінг «Підписання Декларації про наміри щодо Кодексу парламентської етики». Лабораторія законодавчих ініціатив. Веб-сайт: URL <https://parlament.org.ua/2017/02/09/pres-bryfing-pidpysannya-deklaratsiyi-pro-namiry-shhodo-koдексу-parlamentskoyi-etyky/>

21. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 лист. 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

22. Сулова І., Флурі Ф., Будрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева-Київ: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с.

URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>.

23. Шестакова Ю. В. Політико-правові засади парламентської етики в Україні: дис. ... д-ра філос. із спец. 052 політ. / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2024. 270 с.

24. Power, G., Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption & Westminster Foundation for Democracy, 2006.

URL: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_Against_Corruption_&_Westminster_Foundation_for_Democracy, 2006. URL: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf

Розділ 2.

Стандартизація діяльності представницьких органів влади

Основними формами вираження народного суверенітету, які передбачають застосування оптимально ефективних процедур ухвалення публічно-владних рішень безпосередньо громадянами чи демократично обраними представницькими органами, що функціонують із урахуванням волі народу, є пряма та представницька демократія.

Пряма демократія забезпечує безпосередню участь громадян в ухваленні й реалізації рішень загальнодержавного та місцевого характеру й безпосередню правотворчість народу; представницька – опосередковану участь, через свого представника.

Представницька форма народовладдя є основною формою здійснення державної влади в демократичному суспільстві, у якому реалізується конституційне право громадян брати участь у політичному житті суспільства через конкретних осіб та виборні органи.

У сучасному світі в понад двохсот країнах сформовано демократичні системи, які забезпечують розвиток представницької демократії, рівень реалізації якої вимірюється за допомогою міжнародного індексу демократії, в основу якого покладено такі показники, як виборчий процес і плюралізм, діяльність уряду, політична участь, політична культура, громадянські свободи.

На жаль, за цим міжнародним індексом Україна впродовж років незалежності стабільно має статус «гібридної демократії», що свідчить про недостатній рівень розвитку демократичних інститутів. Динаміка змін цього статусу є такою: у 2012 р. – 80 місце; у 2015 р. – 88; у 2017 р. – 83; у 2018 р. – 84; у 2024 – 92 [8].

У 2025 році Індекс демократії у світі опустився до найгіршого за останні 20 років, про що свідчать експерти [9]. В Україні такий

статус пов'язують з умовами воєнного стану, які передбачають централізацію влади, зменшення ролі парламенту й уряду, а також вимушене скасування виборів.

Утім збереження демократичних надбань є однією з головних вимог українського суспільства в умовах сучасної війни з російською федерацією. Тому важливою є роль *представницьких органів влади* (далі – ПОВ) різних рівнів публічного управління, які мають зберігати та зміцнювати власну інституційну спроможність, ключовими аспектами якої є:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності;
- відповідність здійснення функцій і повноважень, визначених Конституцією та чинним законодавством;
- здійснення внутрішнього контролю за діяльністю посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності;
- відповідальність керівників та інших посадових осіб за власні рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за її функціонуванням з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії;
- застосування принципів ефективності, відкритості та доброчесності в роботі.

На регіональному рівні до ПОВ відносять обласні, місцеві, районні ради, ради територіальних громад, ради органів самоорганізації населення; на загальнонаціональному рівні найвищий орган народного представництва – *парламент*, у якому інтегровано інтереси, потреби та цінності всього суспільства.

Парламент є місцем, де обрані представники народу мають змогу висловлювати думку та виражати інтереси своїх виборців. Через виборчу систему та роль політичних фракцій парламент стає ареною для політичного діалогу, формування коаліцій та ухвалення рішень, що відповідають потребам громадян [5, с. 94].

У демократичних державах світу в системі влади ПОВ визнаються первинними, тобто такими, що не створюються жодними іншими органами, а формуються шляхом виборів безпосередньо народом у встановленому законом порядку й від нього отримують

свої повноваження. У різних країнах вони називаються по-різному: парламент – у Великобританії, Канаді, Індії; сейм – у Польщі; державні збори – в Угорщині; національні збори – у Франції; фолькетинг – у Данії; стортинг – у Норвегії; риксдаг – у Швеції; кнесет – в Ізраїлі; Конгрес – у США та інших країнах Америки; Верховна Рада – в Україні тощо.

Обираючи ПОВ на загальнонаціональному рівні, народ надає йому право здійснювати суверенітет від свого імені на різних рівнях публічного управління – місцевому, регіональному, державному. Таким чином, у державі формується *багаторівнева система публічного управління*, яка забезпечує взаємозалежні та взаємоузгоджені дії всіх ПОВ, а також взаємодію з іншими органами влади – виконавчими, судовими.

Важливим при цьому є розуміння того, що ПОВ не тотожні органам законодавчої влади, оскільки це система повноважень, делегованих народом або його частиною своїм обраним представникам, об'єднаним у спеціальні колегіальні установи й органи (парламент, місцеві ради тощо) на визначений термін [13]. І тому потреба у ПОВ виникає тоді, коли неможливо застосувати безпосередні органи прямої демократії та коли існує потреба в об'єднанні думок більшості населення щодо формування державної політики на засадах *суспільного консенсусу*, який, зі свого боку, характеризується забезпеченням згоди (збігу в поглядах і діях) між суб'єктами публічної влади (державного управління та місцевого самоврядування) з різних питань функціонування й розвитку держави [4].

У нашому дослідженні виокремлюємо три аспекти *суспільного консенсусу*:

- ціннісний, що формується на рівні прийняття суспільства й громади;
- процедурний – на рівні державного устрою та його закріплення на місцях;
- результативний – на рівні публічної політики, що встановлює взаємовідносини в системі «влада – опозиція» і є особливо важливим в умовах повномасштабної війни України з російською федерацією [4, с. 119].

В Україні, як і у більшості європейських країн, багаторівнева система публічного управління формується з часів незалежності, а на сучасному етапі забезпечується засадами *парламент-*

сько-президентської форми правління, визначеними Конституцією [11]. Ця модель правління (парламентсько-президентська) характеризується такими ознаками:

- дотримання конституції, незалежність і територіальна цілісність;
- відповідальність парламенту при формуванні уряду;
- юридична відповідальність уряду перед парламентом і складання повноважень перед новообраним парламентом;
- наділення глави держави правом розпуску парламенту за певних конституційно визначених підстав;
- наділення президента держави суттєвими повноваженнями;
- наявність інституту «контрасигнатури» (повторного підпису) [3].

Ці ознаки парламентсько-президентської форми правління закріплені в Конституції України та спрямовані на формування в суб'єктів парламентської діяльності (парламент, ПОВ регіонального та місцевого рівнів, уряд, політичні партії, громадські об'єднання) таких нематеріальних цінностей, як *лідерство, відповідальність, добросовісність, толерантність, ненасильницьтво, боротьба з корупцією та інших демократичних і гуманістичних принципів*, що покладені в основу Міжнародних стандартів якості (ISO) [12], які розроблені Міжнародною організацією зі стандартизації та ґрунтуються на принципах *орієнтації на замовника, лідерства, залучення працівників, процесного підходу, системного підходу до управління, постійного поліпшення, ухвалення рішень на підставі фактів, взаємовигідних стосунків з постачальниками* [21].

Міжнародні стандарти якості не стосуються конкретного сектору промисловості чи економіки та містять настанови з управління якістю, загальні вимоги щодо забезпечення якості, вибору й побудови елементів систем якості. Вони визначають елементи, які мають включати системи якості, а не порядок запровадження цих елементів тією чи тією організацією; не передбачають створення однакових систем якості. Також вони пропонують враховувати конкретні цілі організації, продукцію чи послуги, які вона виробляє чи надає, процеси й методи праці, які при цьому застосовуються. За роки, що минули від часу запровадження ISO, зокрема серії 9000, ці стандарти здобули широке визнання та поширення в багатьох країнах світу. У деяких із них вони ви-

знаніаціональними. У цих стандартах сутність поняття *якість* розглянута як *фактор досягнення конкурентних переваг*, що виникають унаслідок визначення *можливостей і результатів*, які, зі свого боку, є її основними структурними елементами. Тобто якість досягається за умов забезпечення й гармонізації групи можливостей та групи результатів.

В ISO серії 9000 чітко визначені ці групи можливостей і результатів та їхні показники, зокрема:

- *до групи можливостей* у міжнародному стандарті віднесено: провідну роль керівництва, компетентність персоналу, підтримку політики й стратегії в галузі якості, партнерство і ресурси, процеси, які здійснює організація;
- *до групи результатів* належать задоволення споживачів якості послуг, задоволення персоналу, вплив на суспільство, результати роботи (як ключові показники діяльності організації – KPI).

Вважається, що, спираючись на ці характеристики, будь-яка система чи організація може досягти високої якості у своїй діяльності. Це стосується також і парламенту як вищого законодавчого органу влади та інших ПОВ. Крім того, якість діяльності парламенту має відповідати таким характеристикам: репрезентативність, незалежність, парламентські процедури, відповідальність перед громадськістю, парламентські послуги, взаємовідносини парламенту та ЗМІ, участь парламенту в зовнішній політиці, контроль законодавчого органу над виконавчою гілкою влади [1].

В Україні Індекс якості роботи Верховної Ради України визначають за такими показниками, як ефективність ухвалення рішень, якість законів, етичність поведінки депутатів, відкритість і прозорість, інформування громадськості, представництво інтересів виборців, сприяння демократії, контроль за урядом, професійність депутатів, довіра до парламенту.

За цими показниками, зокрема у 2025 році, було встановлено, що більшість респондентів оцінюють роботу Верховної Ради як задовільну (індекси ефективності роботи і якості законів 3,6–3,8; індекси сприяння демократії, контролю за урядом – 3,8). При цьому найвищі показники отримали *індекси відкритості* парламенту та *інформування громадськості* про його діяльність – 4,6 та 4,2; найнижчі оцінки отримали показники *професійності депутатів*, *етичності їхньої поведінки* та *представництва інтересів виборців* – 2,8, 3,2 та 3,2.

Загальний рівень довіри до парламенту склав 3.8, що перевищує усереднений показник за всіма індикаторами (3.3).

Тобто український парламент має достатній рівень інституційної спроможності (здатності) і перспективи розвитку як однієї із ключових складових системи демократичного урядування. Утім потребує вирішення ряд питань, наприклад:

- запровадження «етичного КРІ депутата» як публічного показника, що оцінює його поведінку, присутність, чесність у голошуванні;
- створення віртуальної «парламентської панелі громадян», куди українці можуть подавати ініціативи та голосувати за законопроекти онлайн;
- запровадження «відкритих парламентських днів», коли депутати працюють у відкритому форматі перед громадянами (аналог «Open Parliament» у Канаді);
- запровадження професійного іспиту для помічників і консультантів народних депутатів із питань публічного управління, права, економіки, політики;
- запровадження системи парламентського менторства, коли досвідчені депутати допомагають новим освоїти регламент, культуру дискусії та етичні норми.

Парламент та інші ПОВ є складними соціально-політичними системами, які виступають посередниками між суспільством і органами виконавчої влади в державі та на місцях, тому стандарти їхньої діяльності є різними. Вони забезпечують виконання різних функцій і мають різну складну організаційну структуру. Однак спільним у них є те, що їхня структура включає елементи, які формуються шляхом виборів або на засадах конкурсного відбору на посаду. У цьому полягає принципова відмінність формування ПОВ від будь-яких інших органів влади в державі. Тобто Верховна Рада України формується шляхом проведення виборів народних депутатів України, а регіональні ПОВ – шляхом місцевих виборів [2].

У структурі ПОВ виокремлюють дві підгрупи депутатів (народних депутатів) – публічні особи (перша підгрупа) та державні службовці, які забезпечують їхню роботу (друга підгрупа). Кожна з цих підгруп має власні повноваження, визначені чинним законодавством.

До першої підгрупи Верховної Ради України (далі – ВРУ) слід віднести парламентські фракції, профільні комітети, спеціальні

комісії тощо; до другої – Апарат ВРУ, Секретаріати Комітетів ВРУ, експертно-аналітичні та консультативні служби ВРУ тощо.

Усі працівники ВРУ, незалежно від способу їх призначення на посаду, мають якісно виконувати власні повноваження, визначені законодавством. Це означає, що вони мають створювати найкращу послугу у вигляді законів чи постанов, а також гарантувати, що їхня якість є сталою і зорієнтованою на конкретного споживача – людину та громадянина.

При цьому має бути враховано, що:

- сталість (інституційність) розвитку будь-якої організації є однією з найважливіших характеристик, що забезпечує її збалансованість;

- сталий розвиток є задоволенням потреб без шкоди для майбутнього;

- керований розвиток є системним підходом до моделювання найбільш оптимальних варіантів змін із високою точністю прогнозування результатів;

- конкурентоспроможність послуг ВРУ зумовлена якісними законами, що забезпечують добробут держави, кожної людини й громадянина.

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [18], сприяла розробці й впровадженню реформ та програм розвитку держави, серед яких вагоме місце посідає реформа державної влади з її головним пріоритетом — побудовою успішної європейської держави.

У цьому плані в грудні 2025 року Україна завершила підготовку до відкриття всіх шести переговорних кластерів про вступ до ЄС [19], які включили логічні групи сфер, що об'єднують законодавство ЄС для інтеграції в Україну. Це:

- кластер 1 – фундаментальні права, правосуддя, свобода та безпека;

- кластер 2 – зовнішня політика, безпека;

- кластер 3 – внутрішній ринок, конкуренція;

- кластер 4 – зелена угода та транс'європейські мережі;

- кластер 5 – сільське господарство та регіональна політика;

- кластер 6 – зовнішні відносини, бюджет, фінанси.

Вирішення цих кластерів і є процесом переговорів про вступ

України в ЄС. Адже переговорні позиції України є ключовими документами, на підставі яких оцінюється прогрес нашої держави у виконанні критеріїв членства в ЄС. Усі переговорні позиції підготовлено з урахуванням звітів Європейської Комісії за результатами скринінгу відповідності законодавства України праву ЄС.

Робота над покращенням українського законодавства залежить від якості діяльності парламенту, який має:

- запровадити європейське законодавство через прийняття відповідних законів;

- адаптувати наявні норми до права ЄС;
- створити спеціальні програми й комітети.

Це потребує реформування Верховної Ради України, яке здійснюється з 2016 року і дотепер, про яке йдеться в доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності, підготовленій Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 [7]. Надані пропозиції цієї Місії Європейської комісії ввійшли до пакету реформування ВРУ і мають чітку цільову установку щодо внесення конкретних змін у різні парламентські інструменти та процеси.

Наприклад, після набрання чинності Угоди про партнерство і співробітництво в березні 2018 року було створено *інституційний механізм адаптації законодавства України до acquis communautaire* («набуття співтовариства»), ключова роль у якому ввідведена Міністерству юстиції, а з 2021 року – Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС, які мають на меті реалізувати загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС, ухвалену законом України ще у 2004 році та вдосконалену у 2011 році [15].

Створення Комітету з питань інтеграції України до ЄС є одним із доказів інституційної європеїзації вітчизняного парламенту й парламентаризму.

До наступної зміни в українському парламенті слід віднести *підвищення рівня політичної культури суб'єктів парламентської діяльності*. Для цього запропоновано уточнити базові функції парламенту й парламентарів.

Щодо парламентських функцій, то вони визначені чинним Законом України «Про Верховну Раду України» [14] і включають:

- законодавчу, яка має в нових умовах врахувати необхід-

ність підвищення рівня політичної культури всіх суб'єктів парламентської діяльності;

- представницьку – темпи розвитку інформаційного суспільства;
- установчу – важливість й актуальність запровадження принципу транспарентності;
- контрольну – стрімкий розвиток інституту громадянського суспільства в державі та активне його залучення до контролю якості діяльності парламенту й кожного окремого парламентаря, а також інших суб'єктів парламентської діяльності;
- бюджетно-фінансову та зовнішньополітичну – важливість захисту національних інтересів.

Щодо функцій парламентаря, то:

- законотворча функція має посилитись сприяттям розвитку його здатності до розроблення законопроектів на засадах власної системи цінностей;
- світоглядна – до професійної підготовки та чіткого утвердження ідеологічної позиції;
- регулятивна – до відповідального виконання власних повноважень;
- компенсаторна – до забезпечення прозорості результатів власної діяльності;
- комунікативна – до застосування різноманітних видів комунікацій;
- інтегруюча – до відповідального членства в політичній партії, парламентській фракції чи групі;
- аналітична – до застосування наукових засад публічного управління;
- прогностична – до застосування основ прогнозування та стратегічного планування;
- інформативна – до застосування інструментів оперативного забезпечення зворотного зв'язку суб'єктів та об'єктів політичної діяльності інформацією щодо якісних характеристик їхньої взаємодії;
- консультативна – до забезпечення консультування виборців щодо їхньої політичної участі й активності.

Зміни, які мають відбутися у функціях вітчизняних парламентарів, потребують чіткого дотримання ними *депутатської етики*, передбаченої ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата [16], а саме:

- народний депутат повинен дотримуватися загальновизначених норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, ВРУ, державу;

- неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальновизначеним нормам моралі, правам і свободам людини й громадянина, законним інтересам суспільства і держави;

- народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

Враховання зазначених змін у функціях ВРУ і народних депутатів України, а також сталість щодо дотримання парламентської етики мають набути системності та відповідати принципам і методам *загального управління якістю* (далі – TQM), які включають урахування якості поставлених цілей, якості визначених ресурсів та якості отриманих результатів і потребують для кожної складової процесу управління якістю розробки відповідних критеріїв. За допомогою таких критеріїв (інструментів для оцінювання системи забезпечення якості та її окремих компонентів) визначаються різні індекси, які й характеризують якість. У країнах розвинутої демократії для внесення конкретних рекомендацій у політико-управлінській сфері досить активно застосовуються такі індекси, як Індекс розвитку демократії (ІРД) [8] та Індекс людського розвитку (ІЛР) [10]. В основу кожного з них покладено відповідні критерії, характеристики й індикатори; їхні рівні встановлюються за відповідними вимірювальними шкалами. Так, в основу ІРД покладено 60 показників демократії, які згруповані в п'ять основних категорій, що характеризують стан демократії всередині держави. Це виборчий процес і плюралізм, діяльність уряду, політична участь, політична культура, громадянські свободи. Оцінка рівня ІРД встановлюється за ранговою вимірювальною шкалою (шкалою порядку), що характеризує тип режиму влади – повна демократія, недостатня демократія, гібридний режим, авторитарний режим.

В основу ІЛР покладено показники, які характеризують стан бідності, грамотності, освіти, середньої тривалості життя, рівень охорони здоров'я, соціальної захищеності, довголіття, екології, рівень злочинності, дотримання прав людини і ВВП на душу населен-

ня. За методикою ООН, цей індекс (ЛІР) вираховують математично як середню арифметичну величину на підставі трьох показників – очікуваного довголіття населення, рівня освіти та рівня життя.

За аналогією з європейськими стандартами якості ми розробили Індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності, який характеризує стан сформованості політичної культури парламентарів і представників громадянського суспільства шляхом визначення рівнів їхньої політичної грамотності та політичної зрілості. Кожний із показників цього індексу включає відповідні критерії, характеристики й індикатори та визначається за номінальною вимірювальною шкалою, яка має три рівні – *частковий (нижчий), поглиблений (середній), сталий (вищий)*.

Частковий рівень Індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності характеризується наявними порушеннями чинного законодавства парламентарями та незначною кількістю парламентарів, які є вихідцями із сімей депутатів попередніх скликань, політиків, державних службовців, науковців, інших представників політико-управлінської еліти держави.

Поглиблений рівень визначається достатньою кількістю парламентарів із фаховою підготовкою в галузі публічного управління та достатнім рівнем освіченості громадян.

Сталий рівень виявляє системне забезпечення парламенту вихідцями із сімей депутатів попередніх скликань, професійно підготовлених парламентарів до публічного управління, осіб із досвідом роботи в громадських чи партійних організаціях, системною професійною підготовкою парламентарів до публічного управління.

Тобто цей Індекс є відображенням стану сформованості політичної культури парламентарів і представників громадянського суспільства, що характеризується такими її складовими, як *дотримання чинного законодавства, вимог етичного лідерства та корпоративної політичної відповідальності*.

Щодо етичного лідерства, то зазначимо, що це є лідерство служіння; корпоративна політична відповідальність – це відповідальність тих, хто ухвалює політичні рішення за тих, на кого безпосередньо чи опосередковано ці рішення впливають. Разом вони характеризують *політичну культуру*, яка може проявлятися на різних рівнях – когнітивному, ціннісно-мотиваційному, діяльнісному [6].

Когнітивному рівню сформованості політичної культури парламентарів відповідають такі характеристики, як вплив декількох поколінь людей, які є однією з найбільш стійких основ життя, що визначають зразки політичної поведінки парламентарів; закони і норми, що регулюють суспільні відносини, прийняті відповідно до національних політичних традицій, сприймаються не як засіб примусу, а як необхідне явище політичного життя, спрямоване на досягнення загального блага.

Ціннісно-мотиваційний рівень зумовлює наявність системи сприйняття етичних і нормативних суджень про політичне життя та політичні цілі, на реалізацію яких спрямована політична діяльність парламентарів; визнання таких політичних цінностей, як законність і порядок, стабільність системи, соціальна справедливість тощо; наявність уявлень про політичний ідеал особистості.

Діяльнісному рівню відповідає різноманітна участь у політичній діяльності, зумовленій політичною свідомістю та рівнем політичного розвитку суспільства; відповідальна політична поведінка парламентарів.

Розглянутий індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності може застосовуватись для її самооцінки й зовнішньої оцінки шляхом експертного опитування, анкетування представників органів публічної влади та незалежних експертів – політологів, науковців, державних службовців, народних депутатів, депутатів інших рівнів тощо.

Запровадження різних індексів та індикаторів сприяє забезпеченню системи управління якістю в будь-якій організації, зокрема в парламенті й інших представницьких органах влади.

При цьому система управління якістю реалізується двома стратегіями:

- перша – спрямована на підвищення результативності й ефективності діяльності організації та проведення відповідної сертифікації;
- друга – на одержання сертифікату якості.

У процесі реалізації першої стратегії системи управління якістю акцент, як правило, робиться на поліпшення якості послуг і процесів діяльності. При цьому виникає природна потреба в затвердженні найбільш раціонального складу документів, у проведенні об'єктивних внутрішніх аудитів, самооцінці діяльності, проведенні аналізу на основі фактичних даних та інформа-

ції, виділенні необхідних ресурсів для функціонування системи управління якістю. Вибір такої стратегії створює необхідні умови для реалізації основних принципів, на яких базуються стандарти серії ISO 9001.

У процесі реалізації другої стратегії система управління якістю є більш формальною, спрямованою лише на одержання сертифіката – документа, що засвідчує високий рівень якості продукції/послуг та її відповідність вимогам міжнародних стандартів ISO серії 9000.

Сертифікація продукції/послуги – один із важливих елементів системи управління якістю, який передбачає оцінку відповідності продукції/послуги певним вимогам/стандартам та видачу документа-сертифіката.

Для ПОВ головним сертифікатом якості є результат наступних виборів та довіра виборців. Це – їхній бонус і премія одночасно.

У теорії управління якістю найбільш відомими преміями якості, які запроваджені в багатьох країнах світу, є:

- премія Демінга в Японії, яка існує з 1951 року та характеризує японське «економічне чудо»;
- національна премія якості Малкольма Болдріджа в США (діє з 1987 р.);
- Європейська премія якості (присуджується з 1991 року).

Кожна із зазначених премій якості (або моделей управління якістю) має свої особливості. Європейська премія якості робить акцент на захист інтересів споживачів та навколишнього середовища; премія Демінга – на широке розповсюдження методів стандартизації; премія Болдріджа – на стратегічне планування. Ці три моделі управління якістю (*моделі вдосконалення*) покладені в основі національних премій якості в різних країнах і є загальновизнаним стандартом якості. Організація, яку визнають лауреатом премії якості, отримує національне визнання як організація світового рівня, а її процеси інші розглядають в аспекті об'єктів для проведення бенчмаркінгу (еталонного зіставлення).

Використання кращого досвіду (best practice) для вдосконалення дозволяє виявити слабкі місця в роботі чи процесі. Використання методу бенчмаркінгу забезпечує порівняння комплексної кількісної оцінки діяльності конкретної організації з іншими. Керівники, порівнюючи результати власної управлінської діяльності з іншими, у яких кращі результати, аналізують їх і покращу-

щують власні. При цьому вони мають пройти такі *п'ять етапів бенчмаркінгу*, як «визначення функцій і процесів, що вимагають поліпшення у вашій компанії; визначення найкращих компаній; вимірювання показників вашої компанії; вимірювання показників інших компаній; використання отриманої інформації для поліпшення показників вашої компанії» [17].

Для цього Європейський Фонд управління якістю (EFQM) надає різним організаціям допомогу у вивченні й застосуванні методу бенчмаркінгу, зокрема: у систематизації власного підходу до бенчмаркінгу; в обміні знаннями і досвідом; у вивченні кращих підходів до вирішення проблем управління усередині галузі та за її межами; у розвитку обміну інформацією й спілкування через глобальну мережу.

Підхід Фонду управління якістю (EFQM) до бенчмаркінгу забезпечується різноманітними заходами, такими як круглі столи, дні актуальних питань, групи еталонного зіставлення, дослідницькі консорціуми, екскурсії до кращих організацій тощо.

Міжнародна практика виробила різноманітні методики оцінки ефективності та якості діяльності ПОВ, серед яких ті, що активно використовують на місцевому рівні як індекси міського управління, місцевого самоврядування (барометр), належного управління для місцевого розвитку, місцевої демократії, місцевого демократичного управління, ефективності муніципальної влади, муніципальної прозорості, соціального аудиту місцевогорядування, місцевої чесності, потенціалу муніципалітетів тощо.

Індекс міського управління – це показник для оцінювання розвитку потенціалу отримання результатів місцевої влади, а також належного управління міським господарством. Його розроблено в рамках сформованої програми ООН щодо сприяння локальному розвитку. Включає критерії та принципи належного муніципального управління, утворені внаслідок консультацій з агентствами ООН, обговорені на засіданнях груп відповідних експертів та на підставі матеріалів, наданих безпосередньо органами місцевої влади. Індекс міського управління є інструментом проведення самооцінки ефективності ПОВ, який сприяє ініціативі діалогу з широким колом державних і недержавних суб'єктів державно-приватних відносин. Його застосування адресовано на забезпечення створення належних умов життя громадян усіх без винятку локацій чи територіальних одиниць.

Цей Індекс включає 25 індикаторів, систематизованих за 4-ма темами, що відповідають основним принципам управління адміністративними одиницями – *ефективності, справедливості, безпосередньої участі та підзвітності* [20].

Ще одним інструментом оцінювання розвитку потенціалу належного управління ефективності місцевої влади та поліпшення надання публічних послуг є «*Барометр місцевого самоврядування*». Загальна мета цього інструменту оцінювання – опис та аналіз ситуації у сфері надання публічних послуг з метою розвитку потенціалу й ефективності органів місцевої влади, сприяння належному адмініструванню, забезпечення стійкості, надійності та покращення якості наданих послуг. Цей інструмент, застосування якого передбачає широку безпосередню участь суб'єктів місцевого адміністрування, є як засобом оцінки, так і засобом нарощування потенціалу для проведення демократичного діалогу на локальному рівні в розрізі влада-громадяни.

Барометр місцевого самоврядування за своєю суттю є моделлю оцінки, яка містить 22 показники, побудовані за п'ятьма основними критеріями належного самоврядування: *прозорість і верховенство права, підзвітність, ефективність, участь і громадянська активність, справедливість*. Кожний із 22 показників має власні конкретні індикатори зі шкалою балів.

Методологія визначення *індексу належного управління для місцевого розвитку (goforgold)* розроблена ООН із метою отримання «моментального знімку» управління на локальному рівні місцевого самоврядування, а більш конкретно – допомога моніторингу регіонального управління в порівнянні з відповідними орієнтирами для управління в різних сферах і місцях. Цей індекс складається з 25-ти показників та 60-ти оперативних складових, згрупованих у 7-ми темах належного управління – *демонстративність, участь, прозорість, ефективність, підзвітність, безпека та справедливість*.

Кожен показник має власне коло оперативних питань. Для прикладу, показник вимірювання рівня участі виборців в ухваленні рішень доповнюється питанням, що оцінює вплив на ухвалення рішень, на якому працюють ці механізми (для оцінки рівня залученості громадян для здійснення влади). Кожен такий показник базується на:

- принципах належного управління, що контролюються цим показником;

- ступені визначеності й вимірювання;
- його значущості відповідно до стратегічної основи індексу, національної стратегії розвитку;
- його методології.

Кожен із показників має ряд «оперативних питань», що дає можливість отримати більш цілісну оцінку.

Світовий досвід пропонує широкий спектр підходів до окремих аспектів оцінювання діяльності публічної влади. Однак жоден із них не може бути безальтернативно застосований у вітчизняній практиці і не дає комплексного уявлення про те, наскільки влада відповідає своєму призначенню – бути представником волі громади та каталізатором розвитку громадянського суспільства.

У висновку зазначимо, що стандарти якості діяльності ПОВ є сукупністю нормативно визначених правил (законів) у державі, що ґрунтуються на теорії управління якістю (TQM) та забезпечують їхню конкурентоздатність. Високі показники якості ПОВ, як і інших організацій, мають відповідати міжнародним стандартам якості (ISO) і потребують відповідної сертифікації якості, що передбачає застосування різноманітних індексів.

З'ясовано, що діяльність Верховної Ради України як вищого законодавчого органу держави та представницького органу влади загальнонаціонального рівня має відповідати міжнародним стандартам якості. Для цього вона має пройти етапи бенчмаркінгу, проаналізувати власні можливості й ресурси, провести індексацію на відповідність стандартним індексам якості, таким як IPD та IPR, запровадити Індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності для системного визначення рівня політичної культури парламентарів та якості надання ними парламентських послуг у вигляді якісних законів.

Список використаних джерел і літератури

1. Батіщева О. С. Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти. *Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання»*. К., 2010. С. 16 – 22.
2. Виборчий Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
3. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.
4. 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. DOI [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-23\(52\)-118-132](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-23(52)-118-132)

5. Даниленко Л. І., Аліксійчук О. В. Український парламент і парламентаризм: політико-правовий аспект. *Наукові перспективи*. 2023. № 10(40). С. 90-100.

URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7029/7069>

6. 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, присв. 100-річчю державної служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Том 5. С. 121–123.

7. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/126256.html/>

8. Індекс демократії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

9. Індекс демократії у світі опустився до найгіршого за 20 років, лише 6,6 % людства живе у повністю вільних країнах – рейтинг *The Economist*. URL: <https://nv.ua/ukr/world/countries/rejting-demokraticnih-i-avtoritarnih-krajinsvitu-na-yakomu-misci-ukrajina-rosiya-hto-pershiy-50493534.html>

10. Індекс людського розвитку (ЛІР). URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

11. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

12. Міжнародні стандарти системи якості ISO 9000 і ISO 10000.

URL: <https://buklib.net/books/36019>

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

14. Про Верховну Раду України: Закон України.

URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861>

15. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС: Закон України від 18.03.2004 року №1629-IV, зі змінами 01.10.2011, підстава 3668-17 / Верховна Рада України.

URL: <https://minjust.gov.ua/files/41661>

16. Про статус народного депутата України: Закон України.

URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

17. П'ять етапів бенчмаркінгу і як їх використовувати для поліпшення показників вашої компанії. URL: <http://staff-capital.com/uk/articles/5-etapov-benchmarkinga-jal-ih-vykorystovuvati-dlya-pokraschennya-pokaznykiv-kompanii.html>

18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

19. Україна завершила підготовку до відкриття всіх переговорних кластерів про вступ до ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/4071604-ukraina-zaversila-pidgotovku-do-vidkrittja-vsih-peregovornih-klasteriv-pro-vstup-do-es.html/>

20. Dovhan, V., Hrushchynska, N., Kudrina, O., Bozhkova, V., Zaporozhets, T., & Makarenko, M. Innovative Technologies for the Public Administration Transformation. *Studies of Applied Economics*, 1, 39. 2021. URL: <https://doi.org/10.25115/eea.v39i5.4945>

21. ISO – Міжнародна організація зі стандартизації.

URL: <https://hoe.com.ua/post/nova-versija-standartu-iso-90012015-novi-vimogido-sistemi-upravlinnja-tovaristvom.html>

Розділ 3.

Стратегічні комунікації в органах представницької влади

Актуальність дослідження стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади України зумовлена системними змінами в природі сучасної публічної влади, трансформацією моделей демократичного врядування та зростанням ролі комунікаційного чинника в державотворчих процесах. У ХХІ столітті представницька влада дедалі менше спирається винятково на формально-правові підстави легітимності та дедалі більше – на здатність вибудовувати стійкі, довірчі й змістовні комунікації з усіма суб'єктами публічного управління.

У вітчизняному науковому дискурсі неодноразово наголошувалося на тому, що криза представницької влади має не лише інституційний, а й комунікаційний характер. Йдеться про розрив між суб'єктами представництва та суспільством, який проявляється в зниженні рівня довіри до парламенту й органів місцевого самоврядування, поширенні політичної апатії, делегітимації рішень та зростанні популізму. Представницька влада втрачає свою ефективність не тоді, коли припиняє ухвалювати рішення, а тоді, коли суспільство перестає розуміти логіку, цілі та ціннісні підстави цих рішень.

Також варто зазначити, що представницькі органи влади, зокрема парламент, відіграють провідну роль у системі стратегічного управління державою, виконуючи як законотворчу, так і координаційну та контрольну функції в процесах стратегічного планування, прогнозування та вироблення стратегій розвитку.

Представницькі органи влади в контексті законотворчої функції є основою стратегічного управління держави. Так, законотворча діяльність парламенту формує нормативно-правову

основу для функціонування системи стратегічного управління. Саме законодавчі акти визначають методи та механізми планування, інституційні ролі виконавчої влади й парламенту, а також структуру прогнозних процедур, що гарантують довгострокову розбудову державних політик і проектів. Парламент не лише ухвалює закони про стратегічні документи, а й затверджує рамки для їх реалізації, включно з бюджетними положеннями, які забезпечують їхню життєздатність (це узгоджується з комплексними моделями стратегічного планування в публічному управлінні) [29]. Це відповідає загальним підходам до розгляду стратегічного планування як фактора державного управління, де законодавчий компонент виступає одним із базових механізмів, що впливають на формування політик і реалізацію довгострокових державних програм [2].

Представницькі органи влади, окрім вищезазначеного, виконують функцію координації між різними інституціями державної влади та суспільством у процесі стратегічного планування. Вони можуть ініціювати створення парламентських стратегічних комітетів або робочих груп для аналізу стратегічних документів та оцінки їхньої відповідності національним цілям. Такі комітети сприяють взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади під час вироблення й узгодження стратегічних напрямів, що особливо важливо в багаторівневому плануванні політик.

Стратегічне прогнозування – це невід’ємна частина публічного управління, спрямована на оцінювання майбутніх зовнішніх і внутрішніх викликів та формування сценаріїв розвитку на середньо- і довгострокову перспективу. Представницькі органи в цьому контексті можуть встановлювати рамки методів прогнозування та вимог до оцінки ризиків, які повинні враховуватися під час розробки стратегічних документів. Такий підхід допомагає у формуванні адаптивних державних політик, що враховують зміни соціально-економічних умов. Процеси стратегічного планування, передбачені законодавством і практичними рекомендаціями у сфері публічного управління, спрямовані на створення «екосистеми» планування, де парламент та інші органи влади спільно визначають пріоритети, інструменти імплементації та механізми моніторингу ефективності реалізованих стратегій [3].

Так, наприклад, парламент України відіграє також важливу контрольну функцію, аналізуючи реалізацію державних страте-

гій і прогнозних моделей. Звітність виконавчої влади перед представницькою щодо прогресу в реалізації стратегічних документів є ключовим елементом підзвітності та демократичного управління. Це, зі свого боку, дозволяє здійснювати моніторинг виконання стратегічних цілей, оцінювати ефективність політик і коригувати їх відповідно до зміни зовнішніх чи внутрішніх умов [12].

Отже, роль представницьких органів у стратегічному управлінні державою можна охарактеризувати як системну, багатоаспектну та критично важливу для ефективного довгострокового розвитку. Через законодавчу діяльність вони формують нормативну основу, через координацію – забезпечують узгодженість політик і процесів, а через механізми контролю та підзвітності – гарантують сталість та адаптивність стратегічних рішень у відповідь на зміни суспільних потреб і викликів.

У цьому контексті стратегічні комунікації постають не як суто інформаційна чи комунікаційна діяльність, а вони є важливим інструментом стратегічного прогнозування, планування та управління, а також чинником відновлення зв'язку між народом і його виборними представниками. На відміну від традиційних моделей інформування, стратегічні комунікації зорієнтовані на довготривалу перспективу, узгодження смислів, формування спільного бачення розвитку та забезпечення суспільної підтримки публічної політики.

Актуальність цієї проблематики посилюється в умовах децентралізації публічної влади, коли органи місцевого самоврядування отримали значно ширші повноваження, але не завжди – належні комунікаційні спроможності. Представницькі органи на місцевому рівні дедалі частіше стикаються з необхідністю пояснювати складні управлінські рішення, працювати з конфліктними громадами, залучати громадян до спільного вироблення політики та стратегій. Без стратегічно побудованих комунікацій ці завдання стають практично нездійсненними.

Окремим чинником актуалізації стратегічних комунікацій є інформаційна турбулентність сучасного суспільства. Цифровізація політики, соціальні мережі, фрагментація аудиторій і зростання впливу альтернативних джерел інформації створюють ситуацію, за якої представницька влада більше не контролює інформаційний порядок денний. У таких умовах відсутність цілісної комунікаційної стратегії призводить до домінування зовнішніх інтерпре-

тацій, маніпулятивних наративів і підриву довіри до інститутів народного представництва.

У працях зарубіжних авторів (Ю. Габермаса, Б. Маніна, П. Розанвалона) зазначено, що сучасна демократія дедалі більше набуває рис «комунікативної демократії», у якій здатність до аргументованого публічного діалогу стає ключовою умовою легітимності влади. Ці підходи є надзвичайно релевантними для українського контексту, де представницька влада перебуває в стані постійного випробування на спроможність бути почутою та зрозумілою. Таким чином, актуальність дослідження стратегічних комунікацій в органах представницької влади України визначається:

- потребою відновлення довіри між владою і суспільством;
- необхідністю подолання кризи представництва та політичного відчуження;
- ускладненням публічного простору та зростанням інформаційних загроз;
- вимогами демократичного державотворення та європейської інтеграції;
- запитом на інституціоналізацію сучасних управлінських підходів у діяльності парламенту й місцевих рад.

У сукупності ці чинники зумовлюють необхідність комплексного наукового осмислення стратегічних комунікацій як невід'ємної складової діяльності органів представницької влади та як важливого чинника ефективності сучасної демократичної держави.

Поняття представницької влади є базовим для теорії демократії та конституціоналізму й водночас одним із найбільш дискусійних у сучасній політико-управлінській науці. У класичній традиції представницька влада розглядалася як інституційний механізм реалізації народного суверенітету через обраних представників, що діють від імені народу та в його інтересах [5, с. 38]. Саме така інтерпретація закладена в працях Ш.-Л. Монтеск'є, Дж. Локка та Ж.-Ж. Руссо, які обґрунтовували необхідність делегування владних повноважень у великих політичних спільнотах.

В українській науковій традиції представницька влада розглядається значно ширше, ніж законодавча гілка влади. Представницька влада є самостійним типом публічної влади, що реалізується через систему виборних колегіальних органів і спрямована на інституціоналізацію народного суверенітету [5, с. 53]. При

цьому наголошується, що ефективність представницької влади безпосередньо залежить від рівня суспільної довіри та якості взаємодії з громадянами. Отже, у сучасних умовах представницька влада постає не лише як правова або інституційна конструкція, а як *динамічний процес комунікації між суспільством і його виборними представниками*, що створює методологічне підґрунтя для залучення концепції стратегічних комунікацій.

Поняття «стратегічні комунікації» сформувалося в межах міждисциплінарного дискурсу й було адаптоване до сфери публічного управління. Зарубіжні дослідники наголошують, що стратегічні комунікації виходять за межі інформаційної політики та паблік рилейшнз, оскільки охоплюють формування довготривалих смислів, ціннісних орієнтацій і відносин із зацікавленими сторонами [16, с. 13]. У цьому контексті стратегічні комунікації розглядаються як інструмент управління змінами та суспільними очікуваннями.

В українській науці публічного управління концепція стратегічних комунікацій набула системного обґрунтування, відповідно до якого стратегічні комунікації визначаються як складова управлінського процесу та водночас технологія публічного адміністрування, спрямована на досягнення стратегічних цілей публічної політики шляхом узгодження комунікаційних дій, управлінських рішень і ціннісних орієнтацій держави [7, с. 65]. Важливим є акцент на їх інституціоналізацію та інтеграцію в систему публічного управління.

Методологічно стратегічні комунікації спираються на системний, стратегічний, інституційний і комунікативний підходи. Вони передбачають аналіз не лише повідомлень і каналів, а й контексту, владних відносин, цільових аудиторій та довготривалих соціально-політичних наслідків комунікаційної діяльності [14].

Поєднання теорії представницької влади та концепції стратегічних комунікацій дозволяє сформулювати комплексний підхід до аналізу діяльності виборних органів. На відміну від виконавчої влади, органи представницької влади функціонують у режимі постійної публічності, політичної конкуренції та необхідності легітимації кожного значущого рішення [5, с. 72].

Стратегічні комунікації в органах представницької влади доцільно розглядати як інституціоналізовану, стратегічно спла-

новану діяльність, спрямовану на формування довіри, забезпечення публічного діалогу та підтримку представницьких рішень у суспільстві. Вони охоплюють діяльність парламентів і місцевих рад, депутатського корпусу, комітетів, фракцій та апаратів відповідних органів.

На відміну від традиційного інформування, стратегічні комунікації орієнтовані на співтворення смислів між владою та громадянами, що відповідає сучасним уявленням про деліберативну демократію [23]. У цьому сенсі вони виступають механізмом реалізації принципів відкритості, підзвітності та участі, закріплених у європейських стандартах демократичного врядування [20].

Отже, стратегічні комунікації в органах представницької влади можна визначити як системну, ціннісно зорієнтовану та інституціоналізовану діяльність, спрямовану на узгодження публічних інтересів, формування легітимності та підвищення ефективності народного представництва в умовах сучасної демократії.

Також можемо зазначити, що стратегічні комунікації в органах представницької влади – це специфічний вид управлінської діяльності виборних органів, що полягає в плануванні та реалізації комунікативних стратегій для забезпечення легітимації політичних рішень, мобілізації громадян на підтримку реформ та протидії дезінформації. Це інструмент перетворення населення на партнерів у державотворчому процесі.

Ефективність стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади безпосередньо залежить від дотримання сукупності принципів, які відображають як демократичну природу народного представництва, так і управлінську логіку стратегічного планування. На відміну від ситуативних або інструментальних комунікацій, стратегічні комунікації ґрунтуються на ціннісних, інституційних і процедурних засадах, що забезпечують їм довготривалу результативність. Зокрема, мова йде про такі принципи стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади:

1. *Принцип системності та цілісності* передбачає розгляд стратегічних комунікацій як інтегрованої складової загальної стратегії діяльності органу представницької влади. Комунікації в цьому разі не зводяться до окремих інформаційних заходів або реакцій на запити медіа, а є частиною цілісної управлінської логіки, пов'язаної з місією, цілями та функціями представницького

органу [7, с. 84]. У науковій літературі зазначено, що відсутність системності призводить до фрагментації повідомлень, суперечливих наративів та зниження довіри до публічної влади [16, с. 41]. Для органів представницької влади це особливо небезпечно, оскільки підриває саму ідею колективного представництва та спільної політичної відповідальності.

2. *Принцип стратегічної спрямованості та довготривалості.* Стратегічні комунікації за своєю природою орієнтовані на досягнення довгострокових результатів, а не короткострокових інформаційних ефектів. Цей принцип означає узгодженість комунікаційних дій зі стратегічними цілями розвитку держави, територіальної громади або представницького органу [25]. Стратегічні комунікації повинні формувати «управлінський горизонт», у межах якого суспільство поступово засвоює логіку та цінності публічної політики [7, с. 91]. Для представницької влади це означає системне формування зрозумілих і стабільних наративів щодо напрямів законодавчої та представницької діяльності.

3. *Принцип прозорості та відкритості.* Прозорість і відкритість є базовими демократичними принципами діяльності органів представницької влади й водночас фундаментальними засадами стратегічних комунікацій. Вони передбачають доступ громадян до інформації про діяльність представницьких органів, процедури ухвалення рішень, мотиви та очікувані наслідки політики [20].

У контексті стратегічних комунікацій прозорість не зводиться до формального оприлюднення інформації, а включає її зрозуміле пояснення та публічне обговорення. Як наголошує Ю. Габермас, легітимність демократичної влади формується в процесі відкритого публічного дискурсу, а не лише через виборчі процедури [22, с. 111].

4. *Принцип діалогічності та участі* передбачає двосторонній характер комунікацій між органами представницької влади та громадянами. Йдеться не лише про інформування, а про залучення громадськості до обговорення та формування публічних рішень. У сучасних умовах цей принцип тісно пов'язаний із концепцією деліберативної демократії [22]. Для представницької влади діалогічність означає інституціоналізацію публічних консультацій, парламентських слухань, громадських обговорень, електронних форм участі. Дослідники підкреслюють, що залу-

чення громадян до комунікаційного процесу підвищує якість рішень і рівень суспільної підтримки [28, с. 88].

5. *Принцип узгодженості слів і дій* є одним із ключових принципів стратегічних комунікацій і передбачає узгодженість комунікаційних повідомлень із реальними управлінськими діями. Порушення цього принципу призводить до втрати довіри та делегітимації влади. У стратегічних комунікаціях «мовлення» і «дія» мають утворювати єдине смислове поле [25]. Для органів представницької влади цей принцип набуває особливого значення, оскільки суперечність між публічними заявами та фактичними рішеннями парламенту або ради швидко стає предметом суспільної критики й політичних конфліктів [24, с. 219].

6. *Принцип ціннісної орієнтації*. Стратегічні комунікації не є нейтральними за своїм змістом. Вони завжди відображають певні цінності та пріоритети. У діяльності органів представницької влади такими цінностями є демократія, верховенство права, соціальна справедливість, відповідальність і суспільна солідарність [5, с. 97]. Ціннісна орієнтація стратегічних комунікацій забезпечує їхню здатність виконувати інтегративну функцію, сприяти соціальній згуртованості та формуванню спільної ідентичності. Як зазначає М. Кастельс, у сучасному суспільстві саме комунікації стають основним простором боротьби за смисли та цінності [14, р. 55].

7. *Принцип єдиного голосу*. Попри політичну різноманітність складу рад, стратегічні повідомлення інституції (наприклад, щодо питань безпеки, оборони, стратегії розвитку регіону) мають бути узгодженими. Це запобігає когнітивному дисонансу в громадян.

8. *Принцип наративного регулювання порядку денного*. Влада має не просто реагувати на інформаційні приводи, а формувати власний порядок денний через стратегічні наративи – цілісні історії про те, куди рухається держава чи громада.

9. *Принцип інклюзивності та прозорості*. Комунікація повинна передувати ухваленню рішення. Залучення стейкхолдерів на етапі розробки проектів нормативних актів, бюджетів, стратегій і програм (через громадські слухання, е-консультації) є частиною стратегічних комунікацій, що знижує супротив змінам на рівні громадян та територіальних громад.

10. *Принцип ціннісної орієнтації*. На відміну від політичної реклами, стратегічні комунікації апелюють до довгострокових

цінностей (гідність, безпека, свобода), а не до миттєвих емоцій. Тому зорієнтованість органів представницької влади на ціннісних довготривалих цілях сприятиме розумінню стейкхолдерами та підтримці ними дій органів влади.

Зазначені принципи стратегічних комунікацій органів представницької влади у всій своїй сукупності спрямовуються на вирішення низки проблем, що існують у їхній діяльності. Адже діяльність органів представницької влади в Україні супроводжується комплексом системних проблем, значна частина яких має не лише інституційний або правовий, а й чітко виражений комунікаційний характер. У сучасній науковій літературі дедалі частіше наголошується на тому, що криза представництва пов'язана не стільки з відсутністю формальних повноважень, скільки з нездатністю ефективно взаємодіяти з громадянами в публічному просторі [5, с. 119].

Стратегічні комунікації в цьому контексті виступають інструментом цілеспрямованого впливу на проблемні зони діяльності представницьких органів, забезпечуючи їхню інституційну стійкість і демократичну легітимність. Так, мова йде про такі системні проблеми:

Криза довіри до органів представницької влади. Однією з найгостріших проблем сучасної представницької влади є низький рівень суспільної довіри. Соціологічні дослідження стабільно фіксують високий рівень недовіри громадян до парламенту та місцевих рад, що негативно впливає на сприйняття будь-яких представницьких рішень [13]. У працях П. Розанвалона зазначено, що недовіра стала структурною характеристикою сучасної демократії, а не тимчасовим відхиленням [27, с. 15]. В українських умовах ця проблема посилюється історичним досвідом, політичною нестабільністю та фрагментованістю публічного простору. Стратегічні комунікації дозволяють впливати на рівень довіри шляхом формування послідовних наративів, пояснення мотивів ухвалення рішень, демонстрації відкритості та відповідальності представницької влади [8, с. 102]. Йдеться не про маніпулятивне «покращення іміджу», а про системне вибудовування довірчих відносин.

Низький рівень поінформованості громадян і складність рішень. Складність законодавчих і представницьких рішень, технократичний характер багатьох політик та формалізований стиль

їх подання призводять до відчуження громадян від процесів народного представництва. Як зазначають дослідники публічного управління, інформаційна асиметрія між владою і суспільством є одним із чинників делегітимації публічної політики [22, р. 74]. Стратегічні комунікації дають змогу адаптувати складні рішення до сприйняття різних цільових аудиторій, зберігаючи при цьому їхню змістовну точність. Для органів представницької влади це означає перехід від формального інформування до пояснювальної та аналітичної комунікації, зорієнтованої на суспільне розуміння.

Відчуження громадян від процесів ухвалення рішень. Ще однією проблемою є обмежена участь громадян у діяльності органів представницької влади між виборчими циклами. Така ситуація суперечить сучасним уявленням про демократію участі та деліберативну демократію [18, с. 128–130].

Стратегічні комунікації створюють умови для інституціоналізації постійного діалогу з громадянами, розвитку механізмів публічних консультацій, громадських слухань, електронної демократії. Як наголошує Ю. Габермас, саме комунікативна взаємодія є джерелом легітимності демократичної влади [22, с. 288].

Домінування популізму та маніпулятивних практик. Популізм і маніпулятивні комунікації є ще однією серйозною проблемою діяльності органів представницької влади. У ситуації інформаційного переважання спрощені й емоційні повідомлення часто витісняють раціональний політичний дискурс [24, с. 242]. Стратегічні комунікації, на відміну від популістських технологій, орієнтовані на довгострокову перспективу та формування стійких смислів. Вони дозволяють протидіяти маніпуляціям шляхом послідовного пояснення політики, апеляції до цінностей і залучення експертного середовища.

Недостатня координація між суб'єктами представницької влади. Фрагментованість комунікацій між різними органами та рівнями представницької влади (парламент, місцеві ради, депутатські фракції) призводить до суперечливих повідомлень і розмивання відповідальності. У наукових дослідженнях зазначено, що відсутність координації є однією з причин зниження ефективності публічного управління [14, с. 91]. Стратегічні комунікації забезпечують узгодженість дій і повідомлень різних суб'єктів представницької влади, сприяючи формуванню єдиного публічного порядку денного та підвищенню інституційної спроможності.

У сучасних умовах стратегічні комунікації в діяльності органів представницької влади реалізуються через систему спеціальних технологій, які забезпечують досягнення стратегічних цілей народного представництва, формування довіри та підтримку публічної політики. На відміну від інструментальних або ситуативних комунікацій, ці технології мають системний характер, ґрунтуються на стратегічному плануванні та орієнтовані на довготривалу перспективу [7, с. 119].

У науковій літературі технології стратегічних комунікацій розглядають як сукупність методів, процедур і практик, що забезпечують узгоджене використання комунікаційних ресурсів у публічному просторі [22, с. 133]. Для органів представницької влади такі технології повинні відповідати демократичній природі народного представництва та принципам відкритості, підзвітності й участі.

Отже, можемо виокремити комплекс технологій використання стратегічних комунікацій представницькими органами влади:

1. Технології формування стратегічних наративів. Формування стратегічних наративів є однією з базових технологій стратегічних комунікацій. Під наративом у цьому контексті розуміють цілісну систему смислів і інтерпретацій, яка пояснює суспільству логіку діяльності органу представницької влади, його цілі та ціннісні орієнтири [19, с. 59].

У діяльності парламентів і місцевих рад стратегічні наративи можуть стосуватися напрямів законодавчої політики, реформ, розвитку територіальних громад, забезпечення соціальної справедливості. Як зазначає М. Кастельс, у сучасному суспільстві боротьба за владу дедалі більше відбувається у сфері виробництва смислів [14, с. 8]. Відповідно, відсутність цілісного наративу призводить до фрагментації сприйняття представницької діяльності та посилення зовнішніх, часто маніпулятивних інтерпретацій.

2. Технології публічного діалогу та деліберації. Технології публічного діалогу займають особливе місце в діяльності органів представницької влади, оскільки безпосередньо пов'язані з реалізацією принципу народного суверенітету. До них належать парламентські слухання, громадські обговорення, публічні консультації, експертні форуми, а також інструменти електронної демократії [26]. Деліберативні технології дозволяють не лише

інформувати громадян, а й залучати їх до обговорення та формування рішень. Як наголошує Ю. Габермас, саме комунікативна раціональність і публічний дискурс є основою легітимності демократичної влади [22, с. 306]. Для органів представницької влади використання таких технологій сприяє зниженню конфліктності та підвищенню якості представницьких рішень.

3. *Технології проектно-орієнтованих комунікацій.* Проектно-орієнтовані комунікації передбачають використання стратегічних комунікацій у межах реалізації конкретних законодавчих або управлінських ініціатив. У цьому разі комунікації плануються та реалізуються паралельно з підготовкою та впровадженням відповідних рішень [8, с. 125].

Для органів представницької влади це означає поєднання законодавчої діяльності з цілеспрямованими комунікаційними кампаніями, що пояснюють мету, зміст і очікувані наслідки відповідних проектів. Такий підхід дозволяє мінімізувати опір змінам і забезпечити суспільну підтримку реформ [30].

4. *Технології кризових і антикризових комунікацій.* Кризові ситуації є невід'ємною складовою діяльності органів представницької влади, особливо в умовах політичної нестабільності та високої суспільної чутливості до рішень влади. Технології кризових комунікацій спрямовані на оперативне реагування, зниження рівня недовіри та запобігання ескалації конфліктів [16, с. 157].

У стратегічному вимірі кризові комунікації мають бути заздалегідь спланованими та інтегрованими в загальну систему стратегічних комунікацій представницького органу [7, с. 129]. Це дозволяє уникнути хаотичних повідомлень і забезпечити узгодженість позицій різних суб'єктів представницької влади.

5. *Технології медіакомунікацій і цифрової взаємодії.* Сучасні органи представницької влади активно використовують медіа та цифрові платформи для взаємодії з громадянами. Технології медіакомунікацій охоплюють роботу з традиційними засобами масової інформації, офіційні вебсайти, соціальні мережі, онлайн-платформи участі [14, с. 202]. Водночас у науковій літературі підкреслено, що цифрові комунікації мають бути підпорядковані стратегічним цілям, а не зводиться до хаотичної присутності в інформаційному просторі. Для представницької влади це означає необхідність поєднання швидкості цифрових каналів зі змістовністю та відповідальністю публічних повідомлень.

Зазначені технології мають бути використані в процесі розробки планів стратегічних комунікацій в органах представницької влади. Так, розробка плану стратегічних комунікацій для органів представницької влади є багатоступеневим процесом, що вимагає точного планування й координації дій з урахуванням як інституційних, так і інформаційних аспектів. Цей процес забезпечує гармонізацію політичної діяльності з інформаційною політикою, що дозволяє досягти ефективного впливу на суспільні настрої, формуючи довіру та підтримку серед громадян.

Етап 1 – аналітично-діагностичний.

Цей етап розробки плану стратегічних комунікацій полягає в детальному аналізі наявних проблем, ризиків та можливостей у комунікаційній сфері представницького органу влади. Це включає:

- *аналіз суспільних очікувань*, що містить оцінку громадських настроїв, вимог і запитів, які можуть стосуватися роботи представницького органу влади, зокрема через соціологічні дослідження або опитування;
- *аналіз рівня довіри*, що складається з вимірювання суспільної довіри до інституту представницької влади, який має вплив на подальші комунікаційні стратегії;
- *аналіз інформаційного простору* передбачає дослідження інформаційного середовища, у якому функціонує орган, визначення ключових медіаканалів і способів взаємодії з громадянами через новітні технології;
- *ідентифікація заінтересованих сторін (stakeholders)* – важливо визначити не тільки основних отримувачів інформації (громадян), а й інших гравців – медіа, НГО, політичні партії, інші державні органи, що можуть вплинути на сприйняття рішень органу представницької влади.

Етап 2 – визначення стратегічних цілей та комунікаційних пріоритетів.

Цей етап полягає у формулюванні чітких стратегічних цілей для комунікаційного плану, що мають бути узгоджені із загальними цілями діяльності представницького органу влади. Це може включати такі цілі:

- підвищення рівня довіри до органу влади;
- забезпечення підтримки реформ або законодавчих ініціатив, що готуються;

- активізація громадської участі в процесах обговорення політики або реформ.

Визначення цілей має забезпечити чіткість і вимірність результатів. Пріоритети комунікацій повинні відображати такі суспільно важливі аспекти, як демократичні цінності, прозорість, участь громадян у політичних процесах. Це дозволяє уникнути декларативності в плануванні та забезпечити реальний соціальний вплив.

Етап 3 – формування ключових повідомлень і стратегічних наративів.

На цьому етапі розробляються *ключові повідомлення* – основні ідеї, які повинні бути донесені до громадськості через різні канали комунікації. Важливе значення має не лише сам зміст, але й спосіб його подачі зрозумілою, доступною та привабливою мовою.

Також на цьому етапі формується *стратегічний наратив*. Стратегічні наративи мають на меті створити уявлення, яке сприйматимуть громадяни як логічне й справедливе пояснення дій органу влади. Це включає:

- пояснення причин ухвалення певних рішень;
- опис майбутнього, до якого орган влади прагне, і його зв'язок із цілями суспільства;
- використання емоційно заряджених елементів для зміцнення довіри та залучення громадян.

Етап 4 – вибір каналів та інструментів комунікації.

Етап вибору каналів та інструментів передбачає адаптацію комунікаційних засобів під цільові аудиторії. Для цього необхідно враховувати специфіку різних каналів комунікації:

- традиційні медіа (газети, телебачення, радіо) для широкої аудиторії;
- цифрові платформи (вебсайти, соціальні мережі) для молодших поколінь та активних громадян;
- публічні заходи (слухання, конференції) для безпосереднього контакту з громадянами.

Особливу увагу необхідно приділяти вибору цифрових інструментів, таких як електронні петиції, форуми, онлайн-консультації, що дають змогу громадянам активно брати участь у політичному процесі та забезпечують зворотний зв'язок з органами влади.

Етап 5 – планування ресурсів і організаційне забезпечення.

Для реалізації стратегічних комунікацій важливим є належне планування ресурсів – кадрових, матеріальних і фінансових. При цьому важливо сформулювати та затвердити:

- бюджет комунікаційних кампаній;
- кадрове забезпечення: розподіл функцій серед працівників комунікаційних підрозділів, визначення ключових відповідальних осіб;

- матеріально-технічне забезпечення для проведення публічних заходів, розробки контенту, випуску інформаційних матеріалів, забезпечення технічної підтримки цифрових платформ.

Інституційна спроможність органу представницької влади у сфері стратегічних комунікацій залежить від ефективної організаційної структури й чітких регламентів координації дій між різними підрозділами та рівнями управління.

Етап 6 – моніторинг, оцінювання та коригування.

Завершальний етап розробки плану стратегічних комунікацій включає систему моніторингу та оцінки результатів. Для органів представницької влади це може включати:

- оцінку впливу на громадську думку та довіру;
- аналіз досягнення стратегічних цілей, таких як підтримка реформ або підвищення участі громадян у політичному процесі;
- коригування комунікаційних дій на основі отриманих результатів і зміни зовнішніх умов.

Моніторинг дозволяє виявити ефективність комунікаційних стратегій і своєчасно коригувати стратегії для досягнення максимальних результатів.

Отже, розробка стратегічних комунікаційних планів або комунікаційних стратегій, як і загалом впровадження стратегічних комунікацій у діяльність органів представницької влади дасть змогу, на нашу думку, системно вирішити низку проблем, які існують у їхній діяльності та у взаємодії із громадянським суспільством та територіальними громадами. Запровадження та системне використання стратегічних комунікацій в органах представницької влади дозволяє досягти комплексу взаємопов'язаних результатів, що мають інституційний, політичний, управлінський та соціально-комунікативний характер. На відміну від ситуативних інформаційних заходів, стратегічні комунікації забезпечують довгостроковий ефект, спрямований на зміцнення

демократичної легітимності представницької влади та підвищення ефективності її діяльності.

Узагальнені результати доцільно розглядати за кількома ключовими напрямками:

1. *Підвищення рівня легітимності та суспільної довіри до представницької влади.* Одним із базових результатів упровадження стратегічних комунікацій є зростання легітимності органів представницької влади. У науковій літературі легітимність трактується не лише як формально-правова відповідність процедур, а як суспільне визнання права влади ухвалювати обов'язкові рішення [22, с. 287].

Відповідно, стратегічні комунікації сприяють формуванню легітимності через:

- пояснення логіки та мотивів представницьких рішень;
- демонстрацію відкритості та підзвітності;
- системну взаємодію з громадянами в публічному просторі.

Як зазначає П. Розанвалон, у сучасних демократіях довіра формується не стільки через вибори, скільки через постійну комунікативну взаємодію між владою і суспільством [27, с. 26]. Для органів представницької влади це означає перехід від формального представництва до комунікативного представництва інтересів.

2. *Підвищення якості публічної політики та представницьких рішень.* Використання стратегічних комунікацій позитивно впливає на якість законодавчих і представницьких рішень. Завдяки інституціоналізованому діалогу з громадськістю та експертним середовищем органи представницької влади отримують доступ до ширшого спектра інформації, позицій і аргументів.

У межах деліберативного підходу стратегічні комунікації виконують функцію механізму узгодження інтересів, що дозволяє:

- зменшити ризики конфліктності;
- підвищити обґрунтованість рішень;
- забезпечити суспільне розуміння наслідків публічної політики.

Ю. Габермас підкреслює, що демократична якість рішень прямо залежить від якості публічного дискурсу, у якому вони формуються [22, с. 306].

3. *Інституційне зміцнення органів представницької влади.* Ще одним важливим результатом є підвищення інституційної

спроможності представницької влади. Інституціоналізація стратегічних комунікацій передбачає створення сталих процедур, структур і регламентів комунікаційної діяльності, що зменшує залежність від персонального чинника та політичної кон'юнктури [7, с. 190].

До таких результатів належать:

- уніфікація комунікаційних підходів;
- координація дій різних суб'єктів представницької влади;
- підвищення професійного рівня депутатського корпусу й апарату.

Як зазначено в дослідженнях з публічного управління, інституційна сталість є ключовою умовою ефективності демократичних інститутів [14, с. 92].

4. Активізація громадянської участі та розвиток демократії участі. Стратегічні комунікації сприяють розширенню можливостей участі громадян у діяльності органів представницької влади. Йдеться не лише про формальні інструменти (громадські слухання, консультації), а про формування культури постійного діалогу між владою та суспільством [18, с. 132–134].

Результатами цього процесу є:

- зростання рівня громадської залученості;
- підвищення відповідальності громадян за ухвалені рішення;
- розвиток довіри як соціального капіталу.

За даними ОЕСР, країни, які системно впроваджують стратегічні комунікації в публічному управлінні, демонструють вищий рівень участі громадян і стійкість демократичних інститутів [26].

5. Зменшення впливу популізму та маніпулятивних практик. Одним із важливих довгострокових результатів стратегічних комунікацій є зниження впливу популістських і маніпулятивних технологій у діяльності представницької влади. Послідовні стратегічні наративи, орієнтовані на цінності та факти, формують альтернативу емоційно спрощеним повідомленням [24, с. 242].

Стратегічні комунікації дозволяють:

- зміцнити раціональний характер політичного дискурсу;
- підвищити рівень політичної культури;
- протидіяти дезінформації та інформаційним впливам.

Як зазначає М. Кастельс, контроль над смислами в комунікаційному просторі є одним із ключових чинників сучасної влади [14, с. 8].

6. *Формування довгострокового стратегічного бачення розвитку.* Нарешті, стратегічні комунікації сприяють формуванню спільного бачення майбутнього, яке поділяє як представницька влада, так і суспільство. Вони забезпечують узгодження стратегічних цілей розвитку з комунікаційною політикою та практичною діяльністю [7, с. 196]. У цьому сенсі стратегічні комунікації виконують функцію «мосту» між стратегічним плануванням і суспільною свідомістю, що особливо важливо в умовах трансформаційних процесів, війни та криз.

Характеризуючи стратегічні комунікації в діяльності органів представницької влади, це звернемо увагу на ще один важливий аспект їх використання, а саме – як інструмент стратегічного управління, планування та прогнозування або стратегічного менеджменту представницьких органів влади.

Сучасний етап розвитку державності України характеризується забезпеченістю переосмислення управлінських парадигм. В умовах гібридної та повномасштабної війни, децентралізації та стрімкої цифровізації традиційні методи публічного управління втрачають ефективність без належної інформаційно-комунікативної підтримки. Органи представницької влади (Верховна Рада України, обласні, районні та місцеві ради), будучи ключовими носіями легітимності, стикаються з викликом – як забезпечити стійкість інституцій та ефективність рішень в агресивному інформаційному середовищі. Відповіддю на це є впровадження стратегічних комунікацій не як допоміжної функції, а як невід'ємної складової стратегічного прогнозування, планування та управління.

Стратегічне управління в органах представницької влади передбачає визначення довгострокових цілей розвитку громади чи держави та мобілізацію ресурсів для їх досягнення. Науковець Г. Почепцов зазначає, що в інформаційному суспільстві управління реальністю неможливе без управління сприйняттями цієї реальності [4].

Отже, стратегічні комунікації насамперед трансформують сам процес публічного управління та діяльність органів публічної влади, у тому числі представницької, таким чином:

- синхронізацією дій і слів. Головним завданням управлінців, політиків та посадовців стає подолання розриву між *публічною політикою* (політика) та її *комунікацією* (спілкування). Будь-яке управлінське рішення (наприклад, прийняття бюджету області)

повинно розглядатися через призму його сприйняття стейкхолдерами;

- суб'єктністю органу, установи, організації. Так, стратегічні комунікації дозволяють раді формувати власний бренд і репутаційний капітал. Це перетворює орган влади з «машини для голосування» на лідера змін, здатного керувати соціальними процесами через довіру, а не примус;

- управлінням ризиками. Інтегрована система комунікацій дозволяє управлінням перехоплювати ініціативу під час кризи, пропонуючи власну інтерпретацію подій, замість того, щоб виправдовуватися перед опонентами.

Стратегічний менеджмент у публічному управлінні складається із 3 етапів: прогнозування, планування та управління, саме в контексті цих складників можемо розглянути стратегічні комунікації в діяльності органів представницької влади.

Стратегічні комунікації в процесі прогнозування (Forecasting).

Прогнозування є фундаментом для ухвалення рішення, що є важливим для органів представницької влади. Включення комунікаційного компонента в цей процес дозволяє виявити загрози та можливості на ранніх етапах, зокрема на таких, як:

- *Моніторинг інформаційного простору.* Адже стратегічні комунікації дають можливість проводити постійний аналіз «слабких сигналів» у соціумі. Це дозволяє спрогнозувати соціальну напругу, протестні настрої або інформаційні атаки ще до того, як вони стануть реальною проблемою.

- *Сценарне планування.* Зокрема під час розробки прогнозів розвитку регіону чи держави необхідно моделювати реакцію суспільства. Комунікаційники мають давати відповідь на запитання: «Як зміниться електоральна підтримка та соціальна стабільність за реалізації песимістичного чи оптимістичного сценарію?»

- *Прогнозування нарративних загроз.* Насамперед в умовах війни важливо передбачати, які саме наративи використовує ворог для дискредитації діяльності ради, і підготувати контрнаративи («pre-bunking», або попереджувальне розвінчування).

Стратегічні комунікації у процесі планування.

Планування діяльності представницьких органів (розробка стратегій розвитку громад, планів проєктів робіт) без комунікаційної складової є «мертвонародженням». Так, стратегічні комунікації на цьому етапі є важливими в контексті:

- *Партисипативного планування.* Адже сучасна методологія вимагає залучення громадян до процесу створення планів. Стратегічні комунікації забезпечують механізми цього залучення (громадські слухання, воркшопи, цифрові платформи). Це робить громади й громадян співтворцями планів, що гарантує їхню підтримку на етапі реалізації.

- *Комунікації як етапу плану.* У кожному стратегічному документі (наприклад, Стратегії розвитку області до 2027 року) має бути розділ «Комунікаційна підтримка». Це перетворює комунікацію з хаотичної активності на планову роботу з чіткими KPI.

- *Цільового таргетування.* Наприклад, на етапі планування починається група впливу. Стратегічний план повинен розповсюдити різні меседжі для бізнесу, молоді, пенсіонерів і міжнародних донорів, об'єднаних єдиним стратегічним планом.

Стратегічні комунікації – невід'ємна складова стратегічного управління в органах представницької влади.

Стратегічне управління в органах представницької влади (парламенті, обласних, районних і місцевих радах) – це складний ітеративний процес визначення курсу розвитку, розподілу ресурсів та координації дій для досягнення суспільно значущих цілей. У сучасних умовах інформаційного суспільства цей процес неможливо відокремити від комунікаційної складової. Як зазначають дослідники, стратегічні комунікації перестають бути лише функцією «забезпечення» (support function) і стають функцією «управління» (management function). Вони виступають інтегратором, що поєднує політичну волю депутатів, можливості апарату ради й очікування громади [11]. Адже, стратегічне управління за своїм призначенням – це технологія управлінського прориву, злам старих систем і схем, воно містить такі важливі елементи, як вироблення стратегій, постановку стратегічних цілей, визначення необхідних ресурсів та підтримання взаємодії із зовнішнім і внутрішнім середовищем для досягнення поставлених цілей [10, с. 106].

Ефективне стратегічне управління починається з постановки цілей. У діяльності представницьких органів, які є колегіальними та політично різнорідними, визначення спільної стратегічної мети часто ускладнене, зокрема в контексті:

- формування стратегічного наративу, адже стратегічні комунікації дозволяють трансформувати сухі бюрократичні цілі (наприклад, «підвищення енергоефективності на 20 %») у зрозу-

мілий стратегічний наратив («енергонезалежна громада»). Це допомагає об'єднати різні політичні фракції навколо ідеї, а не навколо технічних показників, знижуючи рівень внутрішньої конфліктності під час голосувань;

- легітимації складних рішень. У стратегічному управлінні часто доводиться ухвалювати непопулярні рішення (оптимізація мережі закладів, підвищення тарифів). Стратегічні комунікації включаються в процес управління ще до ухвалення рішення, готуючи суспільну думку та аргументуючи безальтернативність обраного курсу. Це знижує ризики скасування рішень під тиском вулиці [6].

При цьому варто зазначити, що головною проблемою стратегічного управління є розрив між задекларованими намірами та реальною політикою (Say-Do Gap). Для представницької влади це критично, оскільки довіра виборців базується на відповідності обіцянок результатам, зокрема через:

- комунікацію дією. У системі стратегічних комунікацій будь-яка дія ради (сесія, виїзне засідання, меморандум) розглядається як комунікаційний акт. Управлінці повинні ставити питання: «Що ця дія говорить про наші пріоритети?» Якщо рада декларує стратегію відкритості, але закриває доступ журналістів на комісії, стратегічне управління зазнає краху. Стратегічні комунікації забезпечують моніторинг такої відповідності [7];

- управління очікуваннями. Стратегічне управління вимагає реалізму. Завищені очікування виборців часто призводять до розчарування. Завданням стратегічних комунікацій є калібрування очікувань – чесне пояснення того, що рада може зробити, а що виходить за межі її повноважень чи бюджету.

Також варто зазначити, що органи представницької влади мають складну внутрішню структуру (депутатський корпус, постійні комісії, виконавчий апарат). Стратегічне управління неможливе без злагодженої роботи цих елементів, що передбачає виконання наступних умов:

- єдиний голос як управлінський інструмент. Це не означає цензуру для депутатів. Це означає, що офіційні канали комунікації ради (сайт, прес-служба, спікери від інституції) транслюють узгоджену позицію щодо стратегічних питань (оборона, бюджет, генплан). Це дозволяє зберегти суб'єктність ради навіть за умов гострих політичних дискусій;

- подолання відомчої розрізненості. Часто комісії ради працюють ізольовано. Стратегічні комунікації створюють горизонтальні зв'язки, забезпечуючи обмін інформацією між різними підрозділами, що підвищує якість комплексних управлінських рішень.

Стратегічне управління не є статичним, воно вимагає постійного коригування курсу, саме тому зворотний зв'язок є основою коригування стратегій, і забезпечує цей процес через налагодження системного зворотного зв'язку, зокрема шляхом:

- діагностики сприйняття. Так, традиційні звіти показують кількісні результати (скільки витрачено коштів, збудовано км доріг). Стратегічні комунікації додають якісного виміру: як ці результати сприймаються громадою? Чи відчувають люди покращення? Це дає управлінцям реальну картину ефективності стратегії;

- залучення стейкхолдерів. Сучасне управління переходить від моделі «влада вирішує» до моделі «влада модерує діалог». З допомогою стратегічних комунікацій створюються платформи (форуми, ради регіонального розвитку), де бізнес, громадські організації та експерти допомагають коригувати стратегічні плани, роблячи їх більш життєздатними.

Таким чином, можемо зазначити, що фундаментальний цикл стратегічного управління органів представницької влади складається із прогнозування / планування, формулювання стратегії, її імплементації та оцінювання результатів. Цикл передбачає процес узгодження з різними стейкхолдерами пріоритетних суспільних цілей із метою реалізації суспільних цінностей, інтересів і потреб у визначений часовий період. Результатом стратегічного планування є плани, програми, проекти (стратегічні документи), складовими яких є цілі, пріоритети, заходи з їх реалізації, індикатори досягнення пріоритетів та цілей, ресурси, що мають бути узгоджені в просторі та часі. Результатом є ухвалена стратегія розвитку – документ, що визначає: головні тенденції розвитку держави, які випливають із внутрішнього її стану та зі змін її зовнішнього оточення; комплексну соціально-економічну концепцію розвитку держави в довгостроковій перспективі з урахуванням соціального, економічного, культурного та інституційного вимірів; сценарії соціально-економічного розвитку; цілі, напрями та пріоритети державної політики, а також засоби їх реалізації на довгостроковий період [1].

Метою стратегічного управлінського процесу органів представницької влади є забезпечення формування та реалізації стратегії, а також обов'язкове створення сприятливих умов для реалізації цілей публічної політики як шляхом попередження та своєчасного виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз, так і шляхом раціонального використання потенціалу держави, громади, регіону. Використання стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади сприятимуть удосконаленню самого управлінського процесу шляхом налагодження діалогу та встановлення консенсусу між інституційно й політично різними суб'єктами, а також забезпечення цілеспрямованої комунікаційної діяльності та координації їх дій. З допомогою стратегічних комунікацій органи представницької влади у взаємодії з іншими суб'єктами функціонуватимуть як єдиний цілісний механізм у реалізації державної стратегії, територіальних і галузевих програм та проектів.

Так, стратегічні комунікації спрямовуються на вдосконалення публічного стратегічного управлінського процесу. Адже вони мають тісний зв'язок зі стратегіями розвитку і є незамінним компонентом на найвищому рівні управління та ранньому етапі (прогнозування й планування) [21] та органічною частиною процесу розробки й реалізації публічної політики [15; 17].

Технології та інструменти стратегічних комунікацій та прогнозування, застосування яких сприятиме розвитку публічного стратегічного управління в Україні загалом створюватиме управлінський резонанс у досягненні цілей публічної політики. Адже управлінський резонанс виникає за умов спільного бачення кінцевого стану проєктованого об'єкта, способів його досягнення та очікуваного результату в усіх суб'єктів публічного управління і є результатом координації та синхронізації їхніх дій.

Стратегічний управлінський процес реалізації публічної політики, який включатиме в себе прогнозування з використанням методології Форсайту і стратегічні комунікації як комплексний методологічний інструментарій, змінює акценти публічного стратегічного управління. Візія майбутнього, що розробляється з використанням інноваційних технологій передбачення та прогнозування, є основою стратегічного управління в публічній сфері. Його модель представлена на рис. 1.

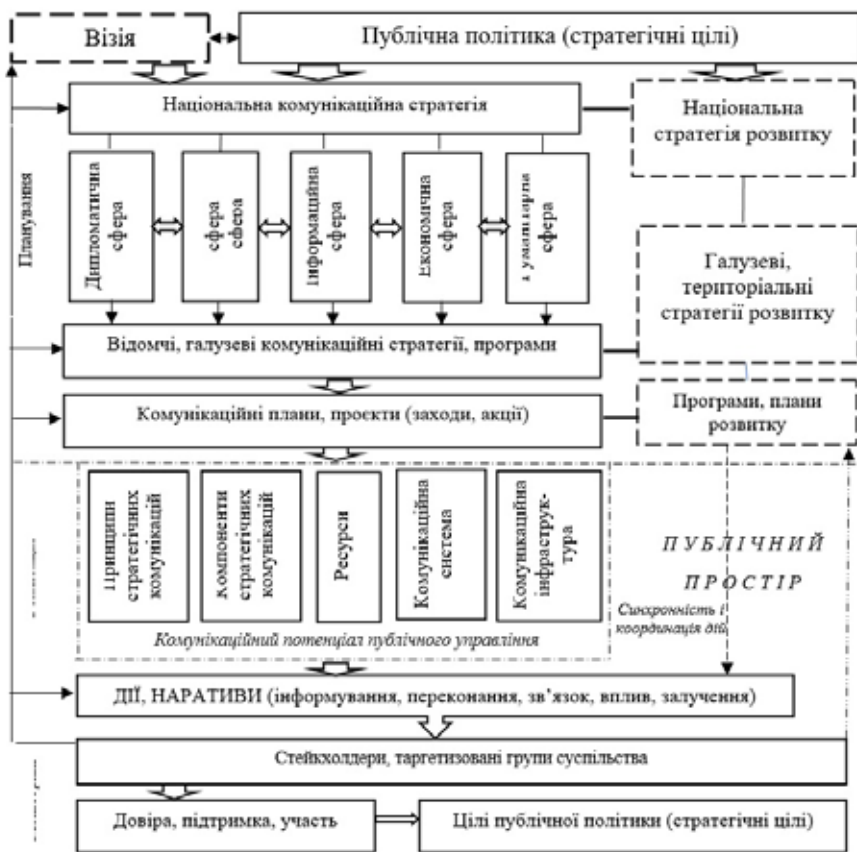


Рис. 1. Концептуальна модель стратегічного менеджменту у сфері публічного управління

У моделі відображено процес реалізації публічної політики, встановлено зв'язки між публічною політикою, візією, стратегіями розвитку та комунікаційними стратегіями, програмами і проектами, визначено пріоритетні сфери, розвиток яких забезпечує успіх держави та її національну могутність (блок планування). Блок реалізації публічної політики визначає сутність комунікаційного потенціалу публічного управління, який використовується для забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів публічного управління з метою формування довіри, підтримки і забезпечення участі суспільства в спільному досягненні стратегічних цілей розвитку держави. Блок моніторингу / контролю реалізації

публічної політики складається з двох етапів: моніторинг реалізації комунікаційних стратегій і реалізації стратегій, програм і проєктів розвитку.

Синхронізація та координація під час реалізації стратегій розвитку може бути досягнутою шляхом просторово-часового узгодження комунікацій і дій між суб'єктами, тобто органами державного управління, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та представниками ринкової економіки.

Основоположними ідеями, засадами та правилами для всіх суб'єктів публічного управління під час реалізації державних стратегій та програм є низка принципів, зокрема таких: зв'язок національної стратегії розвитку з комунікаційною стратегією та узгодження їх з візією; кваліфіковане стратегічне управління під керівництвом національного лідера; відповідність національним цінностям та ментальним уявленням усіх стейкхолдерів; ефективна взаємодія, узгодженість, координація і синхронізація дій усіх учасників публічного стратегічного управління; спрямованість на результат, тобто конкретні цілі публічної політики [7]. Дотримання вказаних принципів є основою розвитку стратегічного управління на рівні держави та підґрунтям для практичного запровадження моделі.

Практичне втілення моделі стратегічного управління можливе тільки за умови інституційної спроможності органів представницької влади у сфері публічного стратегічного управління. Вона може бути досягнута шляхом: підвищення компетентності державних службовців з питань вироблення цілей публічної політики, стратегічних комунікацій, управління проєктами та програмами; налагодження співпраці публічних інституцій із науково-дослідними установами, що здійснюють комплексні дослідження в цій сфері; використання сучасних форм і методів суб'єкт-суб'єктної стратегічної взаємодії в системі публічного управління; розвиток управлінської культури на інституційному рівні; ресурсне, технічне та методичне забезпечення органів публічного управління у здійсненні фундаментального циклу публічного стратегічного управління.

Показником інституційної спроможності органів представницької влади у сфері публічного стратегічного управління є досягнення управлінського ефекту – синхронності цілей і дій інсти-

туційно різних суб'єктів публічного управління під час реалізації стратегій і досягнення національних, галузевих і територіальних стратегічних цілей. Адже в системі стратегічного управління органами представницької влади стратегічні комунікації виконують роль «нервової системи». Вони не лише передають сигнали від «мозку» (центру ухвалення рішень) до «м'язів» (виконавців) та суспільства, але й забезпечують чутливість до зовнішніх подразників. Ігнорування комунікаційного компонента в управлінні призводить до ситуації, коли стратегічно правильні рішення відкидає суспільство через нерозуміння, а інституційна спроможність влади руйнується під впливом інформаційних атак.

Отже, можемо узагальнити, що стратегічні комунікації в діяльності органів представницької влади є самостійним і системоутворювальним чинником сучасного публічного управління, який безпосередньо впливає на ефективність реалізації представницьких функцій, якість управлінських рішень та рівень демократичної легітимності влади. У сучасних умовах суспільно-політичних трансформацій стратегічні комунікації перестають бути інформаційною або іміджевою діяльністю та набувають статусу повноцінного інструменту стратегічного менеджменту.

Обґрунтовано, що органи представницької влади функціонують у складному багаторівневому інформаційно-комунікаційному середовищі, де кожне управлінське рішення, публічна заява або управлінська дія формують комунікаційний сигнал і впливають на суспільне сприйняття влади. За таких умов стратегічні комунікації виступають механізмом узгодження інституційних цілей представницької влади з очікуваннями громадян, забезпечуючи цілісність політичного курсу та сталість публічної політики.

Дослідження підтвердило, що стратегічні комунікації мають бути інтегровані в усі ключові етапи стратегічного управлінського циклу органів представницької влади. На етапі стратегічного прогнозування вони забезпечують аналіз суспільних настроїв, ідентифікацію ризиків і загроз, а також формування сценаріїв розвитку з урахуванням реакції різних груп інтересів. Це підвищує адаптивність представницької влади та зменшує ймовірність управлінських помилок у довгостроковій перспективі.

У процесі стратегічного планування стратегічні комунікації виконують функцію інституційного залучення громадськості та експертного середовища, що дозволяє підвищити якість страте-

гічних документів і забезпечити їх суспільну підтримку. Комунікаційний компонент планування трансформує абстрактні управлінські цілі в зрозумілі для суспільства орієнтири розвитку, сприяє формуванню спільного бачення та зменшує розрив між декларованими намірами й реальними очікуваннями громадян.

Встановлено, що стратегічні комунікації відіграють вирішальну роль у забезпеченні узгодженості слів і дій органів представницької влади. Послідовність комунікаційних повідомлень і управлінських рішень формує довіру до представницьких інститутів, тоді як їх розбіжність призводить до делегітимації влади навіть за формальної законності її дій. Таким чином, стратегічні комунікації виступають інструментом управління суспільними очікуваннями та стабілізації публічного простору.

Особливу увагу в дослідженні приділено інституційному виміру стратегічних комунікацій. Доведено, що їхня ефективність залежить від рівня інституціоналізації – наявності чітко визначених процедур, відповідальних структур, професійних кадрів та нормативного закріплення комунікаційної діяльності в органах представницької влади. Інституційно слабкі комунікації залишаються фрагментарними та залежать від політичної кон'юнктури, тоді як інституціоналізовані стратегічні комунікації забезпечують стабільність і наступність управлінських рішень.

Важливим підсумком дослідження є узагальнення принципів стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади, які визначають їхню нормативно-методологічну основу та відрізняють стратегічні комунікації від ситуативних інформаційних практик. До таких принципів належать системність і цілісність, стратегічна спрямованість, відкритість і прозорість, діалогічність і участь, а також узгодженість слів і дій. Сукупність зазначених принципів забезпечує інтеграцію комунікаційної діяльності в загальну логіку стратегічного управління, узгоджує комунікаційні дії з місією та функціями народного представництва та запобігає фрагментації публічного дискурсу.

Дотримання принципів стратегічних комунікацій у діяльності органів представницької влади має не декларативний, а практично-орієнтований характер, оскільки саме вони задають стандарти демократичної комунікативної поведінки влади. Реалізація цих принципів сприяє формуванню довіри, забезпеченню підзвітності, розвитку постійного публічного діалогу з громадя-

нами та зміцненню інституційної спроможності представницьких органів. У підсумку принципи стратегічних комунікацій виступають методологічним підґрунтям для сталого функціонування представницької влади в умовах складного та динамічного інформаційного середовища.

З'ясовано, що стратегічні комунікації сприяють підвищенню якості публічного дискурсу та обмеженню впливу популістських і маніпулятивних практик. Формування послідовних стратегічних наративів, орієнтованих на цінності, довгострокові цілі та суспільний інтерес, створює умови для раціоналізації політичного процесу та розвитку політичної культури. У цьому контексті стратегічні комунікації виконують важливу стабілізаційну функцію для демократичної системи.

Доведено, що впровадження стратегічних комунікацій у діяльність органів представницької влади сприяє активізації громадянської участі та розвитку демократії участі. Постійний діалог між владою і суспільством формує нову модель представництва, засновану не лише на делегуванні повноважень, а й на спільній відповідальності за результати публічної політики. Це, зі свого боку, підвищує рівень соціальної згуртованості та довіри як стратегічного ресурсу державного розвитку.

Узагальнюючи результати дослідження, можемо стверджувати, що стратегічні комунікації виконують роль інтегративного механізму, який поєднує стратегічне управління, демократичні процедури та публічний дискурс у діяльності органів представницької влади. Їхнє системне впровадження є необхідною умовою підвищення ефективності народного представництва, зміцнення демократичної легітимності та забезпечення сталого розвитку публічного управління в Україні.

Список використаних джерел і літератури

1. Євмешкіна О. Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.01 / ДРІДУ НАДУ, Дніпро. 2018. 436 с.
2. Ковалів М., Скриньковський Р., Єсімов С., Хмиз М., Красницький І. та ін. Стратегічне планування як фактор державного управління в Україні. *Traektorія Nauki. Path of Science*. 2022. № 8. No 4. С. 1001-1009. URL: file:///D:/Downloads/strategichne-planuvannya-yak-faktor-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini.pdf
3. Побудова української екосистеми стратегічного планування: що для цього потрібно? *Decentralization.gov.ua*. 5 груд. 2025. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/19012>

4. Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні: навч. посіб. для студ. і аспір. Київ: Альтерпрес, 2008. 216 с.

5. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Л. А. Пашко, Т. К. Пояркова, Т. В. Сивак та ін. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2018. 398 с.

6. Резолюція Парламентської Асамблеї НАТО № 424 щодо стратегічних комунікацій. URL: <https://www.nato-pa.int>

7. Сивак Т. В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. / НАДУ. Київ, 2020. 490 с.

8. Сивак Т. В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 338 с.

9. Сивак Т. В., Саламаха Т. В. Стратегічна взаємодія у системі публічного управління в умовах євроінтеграції та воєнного стану в Україні. *Національні інтереси України*. 2025. № 7(12). С. 671–681. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-7\(12\)-671-681](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-7(12)-671-681).

10. Сивак Т. В., Гончарук Н. Т. Інноваційні підходи до забезпечення стратегічного менеджменту у сфері публічного управління України. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 3. С. 105-113. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.16>.

11. Стратегічні комунікації в умовах гібридної війни: погляд від волонтера до науковця: монографія / В. Азарова та ін.; за заг. ред. Л. Компанцевої. Київ: НА СБУ, 2021. 500 с.

12. Тірбах Л., Ярошук Я. Можливості стратегічного планування у сфері державного управління. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 11. С. 146–152. DOI: [10.31470/2786-6246-2025-11-146-152](https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-146-152)

13. Центр Разумкова. Рівень довіри до інститутів влади в Україні: річний звіт. Київ, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2025/01/21/2024-ZVIT-2023-UKR.pdf>

14. Castells M. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2013. 571 p.

15. *Communication for Strategic Change: Principles, Practices and Prospects*. 27 September 2011. Chatham House, London. URL: <https://www.chathamhouse.org/events/view/177771>

16. Cornelissen J. *Corporate Communication: A Guide to Theory and Practice*. London: Sage, 2014. 312 p.

17. Cornish P., Lindley-French J., Yorke C. *Strategic Communications and National Strategy: A Chatham House Report*. London, 2011. 42 p. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/24-1436781085.pdf>

18. Dryzek J. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 195 p.

19. European External Action Service. *Strategic Communication: Concepts and Practice*. Brussels, 2015. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eeas-strategic-communication-task-forces_en

20. European Commission. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 2001.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10

21. Glenday P., Thally T. & A. Riderh. Strategic foresight can make the future a safer place. *Sage Journal*. 2018. Vol. 11. Issue 3. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1946756718814908>

22. Habermas J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press, 1996. 631 p.
23. Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press, 1989. 301 p.
24. Manin B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 243 p.
25. NATO Strategic Communications Handbook. Brussels, 2018. URL: <https://www.scribd.com/document/732838220/NATO-STRATCOM-2018>
26. OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. Paris, 2020. URL: https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html
27. Rosanvallon P. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 336 p.
28. Rosanvallon P. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press, 2011. 320 p.
29. Turchynov K. The role of the legislative branch in establishing and coordinating the functioning of other branches of government. *Актуальні проблеми правознавства*. 2024. № 4. С. 119–122.
URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1753/1811>
30. World Bank. *Strategic Communication for Development Projects*. Washington, 2018.
URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/987471542742554246/information-and-communication-for-development-2018-data-driven-development>

Розділ 4.

Розвиток публічного адміністрування у сфері парламентаризму

4.1. Інституційна еволюція публічного адміністрування

Питання з'ясування сутності публічного адміністрування в останні роки набуло підвищеної уваги як у науковому середовищі, так і серед практиків. Це зумовлено трансформацією парадигми публічного управління та посиленням ролі прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина як ключової мети діяльності публічної влади, що, зі свого боку, вимагає формування ґрунтовної теоретико-методологічної основи, зокрема чіткого й узгодженого понятійного апарату. Сьогодні відсутнє загальноприйняте бачення змісту та характерних рис публічного адміністрування, що актуалізує необхідність визначення й наукового обґрунтування його правової природи та основних ознак.

Варто зазначити, що підходи до тлумачення сутності публічного адміністрування в працях різних науковців істотно різняться.

Публічне адміністрування в сучасному політичному та управлінському дискурсі України розглядається як особлива форма суспільної діяльності, спрямована на реалізацію публічних інтересів, управління суспільними процесами та забезпечення функціонування публічної влади на основі принципів правової держави й демократії. Вітчизняні науковці визначають публічне адміністрування як інтегральну складову публічного управління, що об'єднує як теоретичні підходи, так і практичні механізми здійснення публічної влади в органах державного управління.

Зокрема, Т. Б. Семенчук, трактуючи «адміністрування» як діяльність державних службовців, спрямовану на надання громадянам послуг у межах чинного законодавства, визначає публічне адміністрування як механізм, що, з одного боку, забезпечує суспільство відповідними правовими та управлінськими послугами, а з іншого – реалізує обраний політичний курс. Такий курс утілюють державні службовці, яким у процесі народного волевиявлення на виборах делеговано відповідні повноваження як у межах держави, так і за її межами, в усіх сферах прояву державної політики [18, с. 389].

К. Л. Бугайчук трактує публічне адміністрування як упорядковану та врегульовану нормами законодавства й іншими нормативно-правовими актами цілісну організаційно-владну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За своєю суттю така діяльність охоплює формування й упорядкування організаційної структури публічних інституцій, планування та підготовку управлінських рішень, їх розроблення і практичну реалізацію, а також організацію роботи управлінського апарату. Вона включає документальне, інформаційне, кадрове та психологічне забезпечення щоденної управлінської діяльності й спрямована на досягнення суспільно значущих результатів і реалізацію цілей, задля яких створюється та функціонує відповідний суб'єкт публічного адміністрування [2, с. 43].

На переконання О. В. Кузьменко, публічне адміністрування слід розуміти як діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення та реалізацію загальних публічних інтересів суспільства [10, с. 23]. Водночас варто зауважити, що поняття «публічний інтерес» упродовж останнього часу перебуває в центрі наукової уваги та є предметом активних теоретичних дискусій, у межах яких досі не вироблено єдиного, загальновизнаного підходу до його тлумачення. Зокрема, обговорюються питання співвідношення категорій «публічний інтерес» і «публічні зобов'язання», а також можливості реалізації публічних інтересів із використанням приватноправових механізмів поза сферою адміністративного права [24].

У цьому контексті парламентаризм і діяльність парламенту не сприймаються лише через призму політичних функцій; радше, вони стають об'єктами системного адміністрування, яке забезпечує їхню інституційну спроможність діяти у складних соці-

ально-політичних умовах. Публічне адміністрування формує організаційно-процедурні рамки, що дозволяють парламентаризмові реалізувати законодавчі функції, здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади та ефективно взаємодіяти з іншими інституціональними суб'єктами суспільної влади (силові відомства, судова влада, органи місцевого самоврядування тощо) [23].

Інституційна основа публічного адміністрування проявляється насамперед в удосконаленні механізмів організації апарату парламенту та процедурної підтримки законодавчого процесу. На практиці це охоплює розбудову регламентної системи, структурних підрозділів секретаріатів, створення спеціалізованих аналітичних та експертних служб, використання сучасних інформаційно-технічних засобів для обробки законопроектів, а також роботи з громадськістю та зацікавленими групами

Важливим аспектом функціонування парламенту як інституту публічного адміністрування є баланс між політичними й адміністративними складовими діяльності. Якщо політичний вимір стосується представлення інтересів громадян, політичної конкуренції та ухвалення стратегічних рішень, то адміністративний вимір гарантує процедурну правильність, організаційну передбачуваність та стандартизованість дій, що реалізуються від імені парламенту. Водночас в українській практиці підвищується роль публічного адміністрування як фактора стабільності інституцій парламенту, оскільки ефективне адміністрування дозволяє забезпечити послідовність законодавчих процедур і уникати надмірної залежності від короткострокових політичних коливань, що може зумовлювати нестійкість представницьких інститутів

Також важливо відзначити, що публічне адміністрування сприяє реалізації принципів прозорості, підзвітності та відкритості публічної влади, які лежать в основі демократичного врядування. Ці принципи передбачають системну роботу з інформаційною політикою, аналітикою та комунікацією між парламентом і суспільством, що особливо актуально в контексті сучасних викликів – від реформування адміністративного сектору до адаптації до європейських стандартів публічного управління.

Отже, інституційна основа публічного адміністрування полягає в створенні ефективних організаційних, процедурних та правових механізмів, що забезпечують реалізацію представницької влади та підтримують внутрішню організацію діяльності парла-

менту як центру законодавчої функції держави. Саме ці механізми стають критеріями оцінювання якості депутатської роботи, ступеня демократичної зрілості політичної системи та здатності суспільства до сталого розвитку.

Історичний розвиток публічного адміністрування характеризується появою та поступовою еволюцією різних концептуальних моделей, що визначали способи організації та реалізації державної влади. На ранніх етапах формування державних інститутів панівною була класична бюрократична модель, базована на строгій ієрархії, формалізованих процедурах, чіткому розподілі функцій та стандартних правилах роботи. Такий підхід, сформований під впливом європейської адміністративної традиції, передбачав структуровану систему управління, яка сприяла стабільності, передбачуваності адміністративних рішень та впорядкованості діяльності державних органів, включно з парламентом.

У рамках класичної моделі публічне адміністрування розглядали як механізм реалізації законів і рішень, ухвалених державними інститутами, до практики управлінського забезпечення, що мало гарантувати нейтральність і відповідність формальним регламентним нормам. Для парламентського адміністрування цей підхід передбачав акцент на процедурній дисципліні, суворому дотриманні регламентних положень, чіткій координації між структурними підрозділами та підтримці сформованих адміністративних ланок із метою забезпечення сталості та системності законотворчої діяльності. У такому контексті парламент розглядався як «законодавчий центр» влади, у якому адміністративні служби виступали інструментами забезпечення ефективного функціонування законотворчого механізму.

У другій половині ХХ століття з огляду на інтенсивний розвиток глобалізаційних процесів, соціально-економічних трансформацій та зростання вимог до ефективності державного управління традиційна бюрократична модель зазнала критики щодо її здатності гарантувати оперативність, гнучкість і адаптивність у складних умовах. Саме в цей період у практиках публічного адміністрування оформлюється нова управлінська парадигма, відома як *New Public Management (NPM)*, яка була зорієнтована на впровадження елементів ринкової логіки, результативності, підзвітності та вимірюваності показників у діяльності публічних служб [4]. Такий підхід сприяв зміні акцентів із формального дотри-

мання процедур на активне оцінювання результатів діяльності, що мало відобразитися на підвищенні ефективності виконання функцій публічного сектору [14].

У контексті внеску концепції NPM у розвиток системи парламентаризму це означало появу нових управлінських практик, орієнтованих на стратегічне планування законотворчих ініціатив, оцінювання їхнього потенційного впливу, використання сучасних інформаційно-аналітичних систем для обробки нормативних матеріалів, а також інструментів моніторингу та оцінювання результатів імплементації ухвалених рішень. Такі зміни сприяли активнішому використанню інформаційних технологій у парламентському адмініструванні, що розглядалося як спосіб підвищення оперативності роботи з документами, удосконалення внутрішніх процедур та забезпечення аналітичної підтримки для законодавчого процесу.

На тлі цих трансформацій дедалі ширшої уваги набуває концепція *Governance*, що підкреслює важливість ширших мережових зв'язків між державними органами, недержавними акторами, громадянським суспільством і експертною спільнотою. Такий підхід передбачає горизонтальні форми взаємодії, співпрацю та партнерство у виробленні публічних політик, розширюючи рамки адміністративного впливу парламенту як центра координації. У межах *Governance* увага зосереджується не лише на формальному процесі ухвалення рішень, а й на процесах взаємодії із зацікавленими сторонами, що сприяє розширенню ролі парламенту як форми публічного діалогу та політичної координації.

Сучасні вимоги до систем публічного адміністрування визначають тенденцію до подальшої інтеграції концептуальних підходів, включно з акцентом на створенні суспільної цінності, забезпеченні прозорості, підзвітності та адаптивності публічних інститутів. Така інтеграція формує передумови для підвищення якості врядування, оскільки поряд із формальними процедурами та нормативними вимогами використовуються стратегічне планування, відкриті дані, механізми залучення громадськості через інформаційні та електронні платформи, що в сукупності сприяє розширенню можливостей парламентського адміністрування [15].

Унаслідок трансформації моделей публічного адміністрування змінилися і підходи до організації законотворчого процесу, адміністративного супроводу парламентської діяльності та меха-

нізмів взаємодії законодавчих органів з іншими елементами системи публічної влади. Ці зміни створили основу для подальшого розвитку парламентського адміністрування в напрямі підвищеної ефективності, прозорості і взаємодії з громадськістю, що залишає відкритим подальше дослідження нових форм організації діяльності парламентаризму з урахуванням трансформацій моделей публічного управління та сучасних суспільних вимог.

У демократичних політичних системах, зокрема в Україні, принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки виступає фундаментальною конституційною засадою організації та функціонування держави. Цей принцип закріплює інституційну автономію кожної з гілок влади, водночас забезпечуючи їх взаємодію в межах єдиної системи публічного управління та реалізацію механізму стримувань і противаг. У такій конструкції законодавча влада реалізується через парламент, який виконує центральну роль у формуванні нормативно-правової основи суспільного розвитку та загального регулювання суспільних відносин.

Як представницький орган, парламент не лише здійснює нормотворчу діяльність, а й виступає ключовим суб'єктом визначення стратегічних напрямів державної політики, встановлюючи правові рамки функціонування всієї системи органів державної влади. Саме через законотворчі акти парламент формалізує базові правила публічного адміністрування, визначає повноваження, компетенцію та межі відповідальності органів виконавчої влади, а також закладає механізми контролю за реалізацією ухвалених рішень.

У цьому контексті роль парламенту в системі публічного адміністрування полягає в забезпеченні нормативної узгодженості управлінських процесів і створенні правових передумов для ефективного впровадження державної політики в повсякденній управлінській практиці. Така роль підкреслює значення парламенту не лише як законодавчого органу, а й як інституційного ядра, навколо якого вибудовується система публічного управління, орієнтована на принципи верховенства права, демократичної легітимності та підзвітності влади.

Важливою складовою діяльності парламенту в системі публічного управління є нормотворча функція, яка полягає в розробленні, обговоренні та ухваленні законів, що формують нормативно-правову основу суспільного життя, визначають засадничі

принципи публічної політики та встановлюють порядок реалізації повноважень органів державної влади. У сучасних умовах нормотворчість парламенту виходить за межі суто формального прийняття нормативно-правових актів і постає як складний багатоступінчастий управлінський процес, що інтегрує правову, аналітичну, експертну та прогностичну діяльність.

Нормотворчий процес охоплює підготовку концептуальних засад законопроектів, проведення фахової та міжгалузевої експертизи, оцінювання потенційних соціально-економічних, фінансових і управлінських наслідків запропонованих регуляторних рішень, а також їх кореляцію з національними інтересами та стратегічними пріоритетами розвитку держави. Такий підхід дозволяє забезпечити внутрішню узгодженість законодавства, підвищити якість нормативного регулювання та зменшити ризики ухвалення рішень, що можуть мати негативні або непередбачувані наслідки для системи публічного адміністрування.

Реалізація нормотворчої функції вимагає від парламенту високого рівня професійної компетентності, наявності розвиненої експертно-аналітичної інфраструктури та здатності здійснювати комплексні міжгалузеві узагальнення. Водночас важливою складовою ефективної законотворчості є спроможність парламентарів і парламентських служб прогнозувати практичні наслідки законодавчих рішень, оцінювати їхній вплив на механізми публічного управління та забезпечувати відповідність нормотворчої діяльності принципам належного врядування і демократичної легітимності.

Поряд із законодавчою діяльністю парламент виконує контрольну функцію, що забезпечує механізм оцінювання діяльності виконавчої влади і виконання прийнятих законів на практиці [6]. Система парламентського контролю включає кілька формальних і неформальних інструментів, серед яких стоять запити до членів уряду, проведення парламентських слухань, звітів виконавчої влади перед законодавцями, робота спеціальних комісій та комітетів, які займаються перевіркою реалізації державних програм і забезпеченням відповідності дій урядових органів вимогам законодавства. Контрольна діяльність парламенту спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень, зменшення ризиків зловживань і помилок у адмініструванні, а також на підтримку принципу підзвітності державних органів суспільству.

Взаємодія парламенту з органами виконавчої влади у сфері публічного адміністрування є однією з ключових інституційних передумов забезпечення балансу між гілками державної влади та ефективного функціонування механізму стримувань і противаг. У межах сучасної системи публічного управління така взаємодія набуває формалізованого процедурного характеру та реалізується через комплекс правових і організаційних механізмів, спрямованих на узгодження управлінських рішень виконавчої влади з нормативно-правовими приписами й стратегічними пріоритетами державної політики.

Зокрема, вона проявляється в процедурах розгляду й затвердження програм діяльності уряду, формуванні та ухваленні державного бюджету, схваленні ключових урядових ініціатив, а також у залученні представників органів виконавчої влади до законотворчого процесу шляхом проведення консультацій, парламентських слухань, експертних обговорень і надання офіційних пояснень щодо змісту та потенційних наслідків запропонованих законодавчих рішень. Такі механізми забезпечують інституційний діалог між гілками влади та сприяють підвищенню якості нормативного регулювання.

У цьому контексті процедурна взаємодія парламенту й виконавчої влади виконує не лише контрольну, а й координаційну функцію, дозволяючи поєднати законодавчі вимоги з практичними аспектами реалізації державної політики. Завдяки цьому забезпечується відповідність управлінських практик конституційним цілям держави, підвищується узгодженість політичних і адміністративних рішень, а також зміцнюється інституційна спроможність публічного адміністрування загалом.

У системі публічного адміністрування парламент виступає не лише як законодавчий центр, а й як координатор взаємодії між нормативними засадами та практичною реалізацією державної політики, оскільки саме законодавчі акти, ухвалені парламентом, визначають рамки та інструментарій роботи виконавчих органів. Це поєднання нормотворчих і контрольних функцій дозволяє створювати середовище, у якому забезпечується системна узгодженість правових норм і практичних дій державних служб, що сприяє посиленню ефективності публічного управління за умов динамічного соціально-політичного розвитку.

Функціонування парламенту як центрального органу зако-

нодавчої влади вимагає не лише чіткого визначення повноважень у конституційних документах, а й створення ефективної організаційної та управлінської інфраструктури, яка здатна забезпечити належну підтримку законотворчого, контрольного та комунікаційного потенціалу представницького органу. Одним із ключових напрямів удосконалення діяльності парламенту стає інституціоналізація парламентського адміністрування, що передбачає системне формування апарату, розвиток процедурної дисципліни та впровадження регламентних механізмів, які не лише регулюють роботу, а й виступають управлінськими інструментами.

Першим елементом інституціоналізації є формування апарату парламенту як автономного управлінського інституту, здатного забезпечувати всебічну підтримку діяльності народних депутатів, комітетів та комісій. «Одним із основних елементів структури конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України є форми діяльності. Саме вони допомагають виявити особливості його організаційно-процесуальної діяльності – діяльності, спрямованої на забезпечення реалізації Верховною Радою функцій і конституційних повноважень» [13]. Апарат парламенту відіграє роль складної організаційно-технічної системи, що координує документообіг, забезпечує експертну та аналітичну підтримку, готує інформаційні матеріали, організовує роботу пленарних і комітетських засідань, опрацьовує запити народних депутатів та сприяє комунікації між законодавчим органом і іншими гілками влади. Розбудова такого апарату передбачає створення професійних підрозділів, які мають високі стандарти компетентності й здатні діяти незалежно від тимчасових політичних змін, що сприяє стабільності управлінських рішень і посиленню ролі парламенту як інституції.

Другим важливим аспектом є процедуризація діяльності парламенту, яка виступає елементом його інституційної зрілості. Процедуризація означає впорядкування всіх основних послідовностей дій у межах законотворчого процесу, включно з підготовкою, розглядом, обговоренням і ухваленням документів, а також визначенням чітких етапів комунікації між депутатами, комітетами, фракціями та виконавчою владою. Такий процедурно впорядкований підхід сприяє передбачуваності діяльності, встановленню стандартів якості законопроектів, зменшенню ризику

процедурних помилок та підвищенню ефективності управлінських рішень. Він також створює умови для системного аналізу та оцінювання кожного етапу роботи, що є важливим для забезпечення підзвітності та прозорості.

Важливою складовою процесу інституціоналізації парламентської діяльності є регламент, який у сучасних умовах доцільно розглядати не лише як формально-юридичний акт, а насамперед як комплексний управлінський інструмент. Регламент парламенту визначає внутрішню архітектуру організації роботи законодавчого органу, закріплює статусні повноваження та обов'язки народних депутатів, регламентує механізми ініціювання та супроводу законодавчих ініціатив, процедури їх розгляду, обговорення та голосування, а також формалізує способи взаємодії між парламентськими комітетами, фракціями, апаратом та іншими інституційними підрозділами.

У такому управлінському вимірі регламент виступає базовим інституційним документом, що організує парламентську діяльність не лише через встановлення правових норм, а й шляхом формування чітких алгоритмів управлінських дій. Він задає часові параметри проходження законодавчих процедур, визначає логіку послідовності процесів, формати внутрішньої комунікації та координаційні механізми, тим самим створюючи передумови для системної, передбачуваної та узгодженої роботи парламенту.

Запровадження єдиної системи процедурних стандартів, закріплених у регламенті, сприяє підвищенню ефективності менеджменту парламентського часу й ресурсів, зміцненню внутрішньої дисципліни та зменшенню рівня процедурної невизначеності. Водночас регламент виконує стабілізаційну функцію, забезпечуючи наступність діяльності парламенту незалежно від зміни політичних конфігурацій і персонального складу, що є важливою умовою інституційної стійкості представницького органу та його здатності ефективно реалізовувати функції в системі публічного адміністрування.

Інституціоналізація через розвиток апарату, процедур і регламенту створює основу для формування парламенту як автономної, професійно організованої та функціонально спроможної інституції, здатної не лише виробляти правові норми, а й забезпечувати їх якісну реалізацію, координувати діяльність різних гілок влади й ефективно взаємодіяти з суспільством.

З огляду на складність і невпинність політичних процесів у сучасному суспільстві питання стійкості інституцій парламентського адміністрування набуває особливої значущості. Парламент як представницький орган не функціонує в ізоляції від зовнішніх політичних коливань: він діє в умовах, коли політичні еліти можуть суттєво змінюватися в результаті виборчих циклів, урядових перестановок або системних криз. Незважаючи на це, для забезпечення безперервності публічного управління необхідно, щоб основні елементи адміністративної структури – службові практики, процедуральні інструменти, норми поведінки та взаємодії – зберігали свою стабільність у часі.

Стабільність адміністративних інститутів у цих умовах не означає консервацію застарілих форм чи відмову від модернізаційних змін; радше, вона передбачає здатність парламентських служб і підрозділів підтримувати керованість, передбачуваність і оперативність реакцій незалежно від персональних чи політичних змін у складі керівних еліт [8]. Саме така стабільність дає змогу уникати частих збоїв у роботі, зменшує ризики непродуманих рішень у критичних ситуаціях та сприяє підтримці професійної культури в апараті парламенту, де фахові стандарти й процедури не залежать від того, яка політична сила має більшість.

Певною підставою для такої стабільності є інституційна пам'ять парламенту – сукупність знань, процедурних традицій, усталених практик і досвіду, накопичених у процесі багаторічної діяльності. Інституційна пам'ять не зводиться до збереження архівів чи документальних записів, вона проявляється у способах реагування на управлінські виклики, у прогресивних підходах до вирішення стандартних і нестандартних ситуацій, у здатності персоналу системно аналізувати минулі рішення для формування нових управлінських стратегій. Ця пам'ять виступає як ресурс, що пом'якшує негативні наслідки частих змін, забезпечує передачу професійних знань між поколіннями службовців і підтримує єдність підходів до реалізації повноважень [22].

Водночас у межах динамічного політичного середовища зберігаються системні ризики посилення політичного впливу на адміністративні процеси, що зумовлює небезпеку політизації парламентського адміністрування. Така політизація проявляється в поступовому зміщенні критеріїв ухвалення адміністративних рішень від професійно-експертної оцінки та процедурної раціо-

нальності до домінування політичної доцільності, короткострокових інтересів і кон'юнктурних цілей. Унаслідок цього під загрозою опиняється функціональна автономія парламентського апарату, що є однією з ключових передумов його стабільної та неупередженої діяльності.

Посилення політичного контролю над адміністративними структурами парламенту може призводити до ерозії принципу інституційної нейтральності, зниження якості управлінських рішень і деформації внутрішніх процедур. За таких умов адміністративні механізми, покликані забезпечувати сталість, наступність і передбачуваність парламентської роботи, ризикують трансформуватися в інструменти реалізації політичних стратегій окремих акторів або груп впливу. Це, зі свого боку, негативно позначається на ефективності законодавчого процесу, послаблює довіру до парламенту як інституції та знижує його здатність виконувати функції публічного контролю й представництва інтересів суспільства.

Проблема політизації парламентського адміністрування виходить за межі внутрішньоорганізаційного питання й набуває системного характеру, оскільки безпосередньо впливає на рівень інституційної спроможності парламенту та якість демократичного врядування загалом. Протидія цим ризикам потребує формування чітких процедурних гарантій, професіоналізації парламентських служб і закріплення стандартів адміністративної неупередженості як одного з фундаментальних принципів публічного адміністрування.

Ці ризики посилюються в періоди гострих політичних конфліктів, коли зміна урядових команд або домінування однієї політичної сили можуть спричиняти тиск на службові підрозділи з метою адаптації їхніх рішень до поточних політичних інтересів. У таких умовах збереження інституційної спадковості стає критичною умовою збереження сталості керованості, оскільки відсутність чіткої межі між політичними впливами та адміністративними функціями створює загрозу для якісного здійснення публічних політик.

З огляду на це процес трансформації моделей публічного адміністрування, який супроводжується необхідністю пристосовуватися до нових викликів, водночас мусить зберігати ті елементи, які формують корпоративну пам'ять, процедурну спромож-

ність та професійну автономію парламентського апарату, що є запорукою стабільності в змінних політичних умовах.

В умовах динамічних соціально-політичних трансформацій публічне адміністрування перестає бути власне технічним супроводом діяльності державних інститутів і поступово набуває ознак системоутворювальної функції, що визначає якість, передбачуваність і спроможність усїєї політико-управлінської системи [21]. У контексті парламентаризму це означає, що адміністративні механізми та інститути, які підтримують роботу законодавчих органів, відіграють не другорядну, а ключову роль у формуванні стабільного, відповідального й ефективного законодавчого процесу.

Перехід від допоміжної до системоутворювальної ролі публічного адміністрування відображає загальний характер змін у розумінні функцій державних інститутів у сучасних демократіях. У класичних моделях адміністрування його розглядали як набір формальних процедур і технічних дій, що забезпечують виконання рішень політичних інститутів. Сучасний підхід підкреслює, що адміністрування – це не лише механіка реалізації рішень, а естрадна складова демократичного врядування, що забезпечує послідовність політичних намірів, узгодженість політик, ефективну взаємодію між суб'єктами влади та передбачуваність у суспільному житті. У такому розумінні парламентське адміністрування формує структуру, що дозволяє не лише виконувати законодавчі акти, а й забезпечувати стійкість політичних процесів незалежно від змін у політичних конфігураціях чи елітах [12].

Одним із важливих аспектів такого переходу є значення інституційної зрілості для легітимності представницької влади. Інституційна зрілість передбачає наявність усталених процедур, стандартизованих практик, професійних кадрів та дієвих механізмів контролю, що забезпечують не лише формальну відповідність законодавчим вимогам, а й реальну здатність парламенту виконувати свої функції на належному рівні якості. Легітимність парламенту в очах громадян і суспільних інституцій значною мірою залежить від того, наскільки ефективно законодавчий орган здатний не лише ухвалювати рішення, а й організовувати їх реалізацію через професійно функціональну адміністративну систему, що забезпечує сталість і передбачуваність політик.

Інституційна зрілість також пов'язана з рівнем адаптивності адміністративних механізмів до нових викликів: чи то в періо-

ди політичних криз, чи в умовах швидких соціальних змін, чи в процесі інтеграції міжнародних стандартів управління [7]. Саме здатність адміністративних інститутів парламенту зберігати основні принципи своєї роботи – прозорість, підзвітність, компетентність – під тиском зовнішніх змін є однією із ключових передумов того, що представницька влада буде сприйматися не лише як формальний орган, а як дієвий механізм реалізації суспільних інтересів. Це підсилює довіру суспільства до інституту, сприяє консолідації політичних сил навколо загальних цілей і дозволяє встановлювати стабільні зв'язки між законодавчою та виконавчою гілками влади, громадським сектором і громадянами [5].

Акцент на еволюції публічного адміністрування як умові розвитку парламентаризму дозволяє подивитися на законодавчий орган не лише як на місце ухвалення актів, а як на середовище для вироблення, тестування та реалізації управлінських рішень, що зберігає свою ефективність і легітимність навіть у періоди змін. Це розширює уявлення про парламент не лише як про політичний центр, але і як про орган, здатний організувати й забезпечити стійку, адаптивну та відповідальну систему публічного управління в складних умовах сучасних суспільств.

Таким чином, інституційна еволюція публічного адміністрування у сфері парламентаризму свідчить про поступове ускладнення та поглиблення управлінського компонента діяльності законодавчих органів, що виходить за межі традиційного розуміння парламенту як політичного інституту. У процесі історичного розвитку публічне адміністрування трансформувалося з формально-процедурного механізму забезпечення законодавчої діяльності в системний інструмент організації, координації та стабілізації представницької влади.

Аналіз еволюції управлінських моделей дозволяє дійти висновку, що саме інституційне оформлення адміністративних механізмів стало ключовою передумовою підвищення функціональної спроможності парламенту. Класична бюрократична модель заклала основи процедурної впорядкованості та правової визначеності, однак її обмеженість у питаннях гнучкості та адаптивності зумовила перехід до більш складних управлінських підходів. Подальша інтеграція результативних, мережевих і ціннісно орієнтованих парадигм публічного адміністрування сприяла розширенню управлінських функцій парламенту та посиленню

ролі адміністративного супроводу у формуванні публічної політики.

Інституційна еволюція публічного адміністрування проявляється, зокрема, у поступовому становленні парламенту як ключового центру координації між нормативно-правовим регулюванням та практичною реалізацією державної політики. У межах сучасної моделі публічного управління парламент перестає бути винятково майданчиком політичної дискусії та ухвалення законодавчих рішень і набуває ознак складної адміністративно-організаційної системи, здатної забезпечувати стратегічну узгодженість нормотворчої діяльності з механізмами її впровадження.

Розвиток апарату парламенту, удосконалення процедурного забезпечення законодавчого процесу, запровадження регламентних механізмів та накопичення інституційної пам'яті сприяють формуванню стійкої управлінської інфраструктури, яка забезпечує безперервність і передбачуваність парламентської діяльності. Завдяки цьому парламент отримує можливість зберігати стабільність управлінських рішень у довгостроковій перспективі, зменшувати залежність законодавчого процесу від короткострокових політичних коливань та мінімізувати негативний вплив політичної мінливості на адміністративні практики.

У такому вимірі публічне адміністрування виконує не лише допоміжну або технічну функцію в системі парламентаризму, а виступає важливим чинником його інституційної зрілості. Саме через адміністративну раціоналізацію процедур, професіоналізацію парламентських служб і впровадження стандартів належного врядування створюються передумови для підвищення якості законотворчої діяльності, посилення контрольної функції парламенту та зміцнення його демократичної стійкості в умовах суспільних трансформацій і кризових викликів.

Отже, інституційна еволюція публічного адміністрування створює концептуальну основу для подальшого розвитку парламенту як складної управлінської системи, здатної поєднувати представницьку, нормотворчу та контрольну функції з сучасними вимогами ефективності, прозорості та підзвітності. Саме ця еволюція зумовлює необхідність осмислення подальших процесів оновлення та адаптації парламентського публічного адміністрування до нових викликів суспільного розвитку.

4.2. Модернізація парламентського публічного адміністрування: стратегічні комунікації, доброчесність та відкритість

У сучасних умовах парламентське публічне адміністрування переживає значну трансформацію, що спричинюється комплексом зовнішніх і внутрішніх викликів – від ускладнення законодавчого процесу до зростання очікувань суспільства щодо прозорості, якості та швидкості управлінських рішень. У цьому контексті модернізація виступає не просто як чергова серія реформ або оптимізацій, а як цілеспрямований процес адаптації управлінських інститутів, що має на меті підвищити їхню здатність до ефективної діяльності в умовах стрімких змін. Такий підхід передбачає усвідомлене впровадження нових практик, стандартів і технологій, що здатні забезпечити не лише відповідність викликам часу, а й сприяти зміцненню ролі парламенту як ефективного механізму представницької влади.

Першим кроком у розумінні модернізації є усвідомлення її відмінності від реформ та оптимізації [3]. Якщо реформа часто спрямована на фундаментальні зміни в логіці функціонування системи, а оптимізація – на підвищення ефективності наявних процесів, то модернізація полягає у безперервному оновленні практик і інструментів управління з урахуванням актуальних потреб і очікувань суспільства. У разі парламентського адміністрування це означає не лише вдосконалення процедур підтримки законотворчого процесу, а й реалізацію проактивної політики щодо інтеграції інноваційних підходів у діяльність як служб, так і органів представницької влади.

Сучасні виклики, з якими стикається парламентське публічне адміністрування, є багатовимірними та взаємопов'язаними. Законотворчий процес значно ускладнився через обсяг регуляторних завдань, які потребують комплексної аналітичної підтримки та міжсекторальної координації. Паралельно з цим зростають вимоги до якості управлінських рішень, що обумовлено не лише потребою відповідності міжнародним стандартам, а й очікуваннями громадян щодо прозорості та результативності діяльності парламенту. Серед важливих чинників трансформації виступають також процеси цифровізації та інформаційної відкритості, що дозволяють значною мірою підсилити зв'язок між

законодавчим органом і суспільством, забезпечуючи більш широкі можливості для залучення громадян до політичного процесу та здійснення суспільного контролю. Одночасно традиційні підходи до адміністрування зазнають випробувань у кризових та воєнних умовах, коли виникає необхідність оперативного реагування на нові загрози та забезпечення безперервності законодавчого процесу.

Однією з найважливіших складових модернізації є професіоналізація апарату парламенту, що має стати ключовим напрямом підвищення ефективності публічного адміністрування [17]. Управлінська компетентність персоналу виступає суттєвим ресурсом, від якого залежить здатність апарату адекватно виконувати свої функції, формувати обґрунтовані рішення та оперативно реагувати на зміни зовнішнього середовища. У цьому контексті деполітизація адміністративних функцій стає необхідною умовою для забезпечення стабільності та неприв'язки управлінських процесів до поточної політичної кон'юнктури. Розвиток аналітичної та експертної підтримки сприяє посиленню якісного супроводу політичних рішень, розширенню горизонтів для застосування доказових підходів до законотворчості та моніторингу реалізації політик.

Ще одним важливим аспектом модернізації стає цифрова трансформація парламентського адміністрування, що передбачає інтеграцію електронних процедур і документообігу, а також застосування цифрових інструментів управління законодавчим процесом. Перехід від паперових форматів до електронних платформ дозволяє значно підвищити оперативність опрацювання документів, зменшити трансакційні витрати та забезпечити більшу відкритість інформаційних потоків. Цифрові технології також створюють нові можливості для підзвітності та взаємодії з громадськістю, зокрема через електронні сервіси подання звернень, участі в обговореннях та доступу до інформації про парламентську діяльність [9]. Усе це сприяє не лише технічному вдосконаленню процедури, а й зміцненню демократичних принципів, де громадяни мають ширші можливості для впливу на процес ухвалення рішень.

Паралельно з цифровою трансформацією здійснюється модернізація парламентських процедур і управлінських стандартів, яка має на меті не лише їхнє оптимальне впорядкування,

а й забезпечення високої якості управління. Оптимізація парламентських процедур як управлінської задачі передбачає усунення дублюючих та неефективних процесів, упровадження чітких стандартів якості роботи, а також оцінювання результативності діяльності на основі визначених показників. Ці зміни мають тісний взаємозв'язок із довірою суспільства до парламенту: сучасне, прозоре та зрозуміле адміністрування сприяє підсиленню легітимності законодавчих рішень і зміцненню довіри громадян до інституту представницької влади.

Сучасне парламентське публічне адміністрування опиняється під впливом комплексу багатовимірних викликів, які стають особливо помітними в умовах посилення суспільних очікувань, технологічних змін та зростання складності політичних процесів. Однією з центральних проблем є ускладнення законодавчого процесу, що зумовлено розширенням спектра питань, які потребують правового регулювання, інтенсивною взаємодією з міжнародними стандартами та необхідністю адаптації національного законодавства до транснаціональних норм. Ускладненість такого процесу вимагає від парламентського апарату здатності обробляти великий обсяг інформації, узгоджувати позиції різних зацікавлених сторін і забезпечувати збалансовані рішення в умовах обмеженого часу та високої невизначеності, що виступає потужним чинником тиску на наявні адміністративні механізми.

Паралельно з цим ускладненням законодавчого процесу постає питання зростання вимог до якості управлінських рішень, які мають не лише відповідати правовим нормам, а й бути ефективними в практичній площині реалізації. Це створює необхідність підвищення аналітичної спроможності парламентських служб, удосконалення методів оцінювання проектів законів, прогнозування їхнього впливу та забезпечення більш ґрунтовної підтримки для народних депутатів у процесі обговорення. Якість рішень має дедалі вагоміше значення для суспільної довіри до парламенту, оскільки ефективне законотворення й адекватна реакція на суспільні виклики є критеріями, за якими оцінюється здатність законодавчого органу виконувати свою функцію.

Серед найсуттєвіших факторів, які трансформують адміністративну практику, варто виокремити цифровізацію, інформаційну відкритість та суспільний контроль як інтегральні елементи сучасної публічної діяльності [20]. Активне впровадження

цифрових технологій у роботу органів влади відкриває нові можливості для підвищення ефективності, доступності та прозорості процедур, але водночас породжує виклики щодо захисту даних, кібербезпеки, ризику цифрової нерівності та необхідності адаптації традиційних адміністративних механізмів до швидких інноваційних змін. Суспільство вимагає більш відкритого доступу до інформації про діяльність парламенту, розвитку електронних сервісів і платформ, які дозволяють громадянам безпосередньо взаємодіяти із законодавчим процесом, що суттєво змінює парадигму комунікації між владою й суспільством.

Окремою групою викликів виступають кризові та воєнні умови функціонування парламенту, що стають актуальними для держав, які переживають загострення безпекових загроз, економічних потрясінь або збройних конфліктів. У таких умовах парламентське адміністрування повинно забезпечувати не лише безперервність законотворчого процесу, а й гнучкість, оперативність та здатність адаптувати процедури до обмежених ресурсів і підвищених вимог до швидкого ухвалення рішень. Кризові ситуації висувають на перший план питання управління ризиками, координації між різними гілками влади та ефективної комунікації з громадськістю, що значно ускладнює адміністративну діяльність і ставить нові вимоги до компетентності парламентського апарату та якості його внутрішніх процесів.

Професіоналізація апарату парламенту виступає одним із центральних елементів модернізації парламентського публічного адміністрування, що безпосередньо впливає на якість законотворчого процесу, ефективність контролю та здатність законодавчого органу адаптуватися до сучасних викликів. У сучасному демократичному врядуванні саме фаховий, компетентний апарат забезпечує логістичну, аналітичну та організаційну підтримку діяльності депутатів і комітетів, сприяючи тим самим зміцненню інституційної спроможності парламенту як складової державної влади. У багатьох парламентських системах світу адміністрація виконує не лише технічні функції, але й виступає джерелом експертної інформації, що істотно збагачує процес ухвалення рішень і сприяє комплексній оцінці законодавчих ініціатив.

Одним із ключових аспектів професіоналізації є управлінська компетентність персоналу, яка включає в себе не лише

володіння спеціальними знаннями у сфері права, публічного управління чи політичних наук, але й здатність здійснювати глибокий аналіз, стратегічне планування, координацію міжфункціональних завдань та адаптацію до складних і часом непередбачуваних обставин [19]. Така компетентність стає вирішальною при підготовці аналітичних матеріалів, підготовці засідань комітетів, опрацюванні законопроектів та комунікації з іншими гілками влади. Крім цього, високий рівень професійної підготовки дозволяє працівникам апарату відігравати роль своєрідного «подвійного фільтра» – вони не лише забезпечують технічну підтримку, а й виступають критичними продуцентами якісної інформації для законодавців.

Не менш важливою складовою процесу професіоналізації є деполітизація адміністративних функцій. У відокремлених, незалежних від політичних впливів умовах парламентський апарат спроможний діяти на основі професійних стандартів, а не ситуативних політичних завдань. Це передбачає формування чітких критеріїв добору, просування та оцінювання службовців, що базуються на їхній професійній компетентності, а не на партійній приналежності чи політичних симпатіях. У світовій практиці це виражається у впровадженні незалежних процедур набуття та звільнення персоналу, створенні системи службових стандартів і кодексів поведінки, що сприяють нейтральності й передбачуваності адміністративної діяльності.

Ще одним важливим напрямом модернізації є розвиток аналітичної та експертної підтримки парламентаризму, що вимагає створення й укріплення спеціалізованих підрозділів, аналітичних центрів і служб досліджень, здатних забезпечувати високий рівень інформаційної та експертної підтримки законодавчого процесу. Сучасний парламент дедалі частіше використовує інституційні моделі, аналогічні з Європейським парламентським дослідницьким сервісом, де існують власні директори аналітики та досліджень, що готують незалежні, об'єктивні та всебічні огляди політик, законодавчих пропозицій і міжнародних практик, доступні для всіх членів парламенту незалежно від їхньої політичної приналежності. Це сприяє підвищенню якості дискусій, зменшенню ризику ухвалення рішень на основі неповної чи викривленої інформації та реалізації професійного підходу до публічного управління. Такі підрозділи виконують функцію не тіль-

ки інформаційного супроводу, але й стратегічного передбачення, оцінювання ризиків та довгострокового планування політик.

Розвиток аналітичної підтримки також відкриває нові можливості для інтеграції експертних знань у процес законотворчості, зокрема шляхом залучення зовнішніх наукових інституцій, незалежних експертів, громадських організацій та міжнародних партнерів до підготовки проектів законів або оцінювання їхніх наслідків. У результаті парламент отримує доступ до ширшого спектра знань і точок зору, що сприяє виробленню більш збалансованих і обґрунтованих управлінських рішень, підвищуючи загальну продуктивність і легітимність парламентської діяльності.

Цифрова трансформація парламентського адміністрування стала одним із ключових вимірів модернізації законодавчих інститутів на тлі глобальних технологічних змін і посилення вимог до ефективності публічного управління. У парламентському середовищі це явище має багатовимірний характер: воно стосується як внутрішніх процедур підтримки законотворчої діяльності, так і зовнішніх форм комунікації з громадськістю, взаємодії з іншими гілками влади та забезпечення прозорості й підзвітності в умовах цифрової епохи. У сукупності цифрові рішення змінюють спосіб організації роботи законодавчих органів, формують нові управлінські практики й оптимізують адміністративні процеси, що є складовою модернізації парламентського публічного адміністрування.

Одним із перших вимірів цифрової трансформації є впровадження електронних процедур та електронного документообігу як базового елементу адміністративної діяльності. Перехід від традиційних паперових форматів до електронних систем дозволяє суттєво скоротити час на опрацювання документів, знизити ризики втрати даних, спростити доступ до інформації та забезпечити синхронний доступ різних підрозділів парламенту до актуальних матеріалів [16]. Електронні процедури підтримують усі етапи адміністративного циклу – від реєстрації законопроектів до моніторингу їхнього подальшого проходження через комітети, голосувань та занесення до офіційних реєстрів. Такий формат роботи створює основу для операційної ефективності, дозволяючи апарату законодавчого органу оперувати великими обсягами інформації в структурований і стандартизований спосіб.

У ширшому сенсі цифрові інструменти управління законодавчим процесом включають не лише електронний документообіг, а й комплекс автоматизованих рішень, що підтримують планування, координацію та аналіз діяльності. Це можуть бути електронні платформи подання поправок, інтегровані системи процедурного контролю, бази даних із повною історією розгляду проєктів актів і автоматизовані підсистеми прогнозування впливу політик. Використання таких інструментів сприяє підвищенню оперативності ухвалення рішень, дозволяє аналізувати альтернативні варіанти законодавчих пропозицій і створює передумови для комплексної оцінки наслідків управлінських рішень. У результаті законодавчий процес стає інформаційно підсиленним і структурно адаптивним до змін зовнішнього середовища.

Окрему вагу має вплив цифровізації на прозорість і підзвітність парламенту, який виявляється в контексті взаємодії з громадськістю та суспільним контролем. Сьогодні громадяни мають доступ до великого обсягу інформації про діяльність законодавчого органу через відкриті портали, електронні сервіси відстеження законопроектів, онлайн-трансляції засідань та системи відкритих даних. Це створює умови для більш широкого залучення громадськості в політичний процес, дозволяє не лише моніторити діяльність депутатів, а й сприяє формуванню зворотного зв'язку між виборцями та законодавцями. Взаємна доступність інформації підвищує рівень підзвітності, розширює можливості контролю за виконанням обов'язків і сприяє зростанню довіри до інституту представницької влади.

Цифрова трансформація не обмежується внутрішніми процесами та комунікаціями. Вона відкриває нові горизонти для інтероперабельності між гілками влади, державними установами та громадськими інститутами, сприяючи створенню єдиної цифрової екосистеми управління. Такий розвиток передбачає не лише технічне розгортання платформ, а й інтеграцію стандартів обміну даними, узгодження процедур, які забезпечують безперервність інформаційних потоків, та посилення координації між парламентом і виконавчою владою. Це створює передумови для узгодженого реагування на складні суспільні виклики, коли законодавчі рішення повинні оперативно доповнюватися практичними управлінськими діями, що реалізуються через цифрові канали.

У цьому контексті цифрова трансформація парламентського адміністрування виступає не лише технічною модернізацією, а й стратегічним процесом зміни ролей, функцій та практик, який відкриває можливості для підсилення ефективності законотворчості, підзвітності та взаємодії з громадськістю.

У сучасних умовах модернізація парламентського адміністрування включає не лише цифрові трансформації чи кадрові зміни, а й глибоке переосмислення самих процедур, алгоритмів та стандартів, що визначають порядок діяльності законодавчого органу. Висока якість процедур є важливим елементом ефективного публічного управління загалом, оскільки саме через чітко визначені та стандартизовані процеси реалізується взаємодія між суб'єктами влади, забезпечується прозорість діяльності та створюються умови для ухвалення збалансованих рішень у відповідь на соціально-політичні виклики. У цьому контексті модернізація процедур розглядається як управлінська задача, спрямована на оптимізацію парламентських практик для підвищення їх ефективності, узгодженості та зрозумілості для учасників законодавчого процесу.

Одним із головних напрямів модернізації в цій площині є оптимізація парламентських процедур як управлінська задача, що передбачає не лише скорочення зайвих дій чи формальностей, а й упорядкування всіх етапів розгляду та ухвалення законодавчих актів. Така оптимізація включає аналіз наявних процедур, виявлення «вузьких місць» у процесі роботи, визначення повторюваних чи не виправданих етапів, а також пропозицію змін, які сприяють прискоренню процедур без втрати якості. Раціоналізація процедурної логіки парламентської діяльності дозволяє зменшити адміністративні витрати часу та ресурсів, підвищити передбачуваність процесів і зменшити ризик процедурних збоїв, що є особливо важливим у періоди інтенсивного законотворчого навантаження.

Неможливо уявити модернізацію парламентського адміністрування без запровадження стандартів якості управління, які визначають вимоги до рівня виконання управлінських функцій, очікуваних результатів і процедур оцінювання діяльності окремих служб чи процесів. Стандарти якості слугують не лише інструментом внутрішньої організації роботи, а й механізмом для зовнішньої оцінки ефективності адміністративних рішень.

Принципи якості, такі як прозорість, підзвітність, відповідальність, орієнтація на результат і дотримання прав громадян, формують основу для оцінювання діяльності парламентських служб і встановлення контрольних точок для моніторингу дотримання найкращих практик. У багатьох стратегічних документах з модернізації публічного управління увага приділяється саме імплементації таких стандартів, оскільки вони створюють основу для адаптації адміністративних інститутів до сучасних вимог ефективності та демократичності.

Особливо важливим у цьому контексті є взаємозв'язок модернізації адміністрування з довірою до парламенту як ключовим компонентом легітимності представницької влади. Складається ситуація, коли високі процедурні стандарти та прозорі, передбачувані механізми ухвалення рішень не лише підвищують якість законотворчої діяльності, а й сприяють зміцненню довіри громадськості до законодавчого органу. Громадяни, які мають можливість спостерігати за тим, як саме проходить процес формування та прийняття нормативно-правових актів, як здійснюється внутрішній контроль та які вимоги встановлено до діяльності виконавчих служб підтримки парламенту, частіше сприймають парламент як інституцію, здатну відстоювати їхні інтереси та дотримуватися принципів доброго врядування. У цьому сенсі стандарти якості управління стають не лише технічним інструментом, а й фактором формування суспільної легітимності законодавчих рішень, що є важливим аспектом розвитку демократичних інститутів у довгостроковій перспективі.

Підвищення процедурної якості парламентської діяльності та впровадження сучасних управлінських стандартів передбачає формування комплексних систем постійного моніторингу й оцінювання, спрямованих на систематичний аналіз ефективності внутрішніх процесів і управлінських рішень. Такі системи дають змогу не лише своєчасно виявляти структурні та процедурні недоліки в організації парламентської роботи, а й розробляти обґрунтовані коригувальні заходи, адаптовані до динамічних змін політичного, соціального та економічного середовища.

Запровадження механізмів регулярного оцінювання сприяє переходу від формального дотримання процедур до орієнтації на досягнення конкретних результатів, підвищення якості законодавчих та управлінських рішень і зміцнення інституційної спро-

можності парламенту. У цьому контексті парламентське адміністрування інтегрується в ширшу систему публічного управління, що функціонує на засадах результативності, підзвітності та адаптивності. Такий підхід забезпечує здатність представницького органу оперативно реагувати на сучасні соціальні та економічні виклики, узгоджувати свою діяльність зі стратегічними цілями державної політики та підвищувати рівень довіри суспільства до інститутів влади.

У сучасному контексті розвитку публічного адміністрування значущим чинником є європейський вимір модернізаційних процесів, що відображає не лише співпрацю на міждержавному рівні, а й перенесення стандартів демократичного врядування в практику діяльності національних парламентів. Європейський Союз як політичний та правовий проєкт забезпечив формування чітких орієнтирів щодо принципів прозорості, правової визначеності та відповідальності органів влади, що знайшло своє відображення в підходах до модернізації парламентського адміністрування. Демократичне врядування в європейському розумінні включає не лише формальні механізми представництва, а й вимоги до якості адміністративних процесів, відкритості інформації, систематичного вдосконалення процедур і ефективного залучення громадян до політичного життя.

Адаптація до стандартів демократичного врядування передбачає, що парламенти – як ключові інститути представницької влади – мають відповідати загальним європейським критеріям доброго врядування. Такими критеріями є, зокрема, принципи прозорості в діяльності, підзвітності перед суспільством, чіткої структуризації процедур та доступності інформації для громадян. Демократичне врядування у європейському вимірі також включає стандарти, які підтримуються на рівні Європейського Союзу та його інституцій і які спрямовані на створення умов для рівного доступу до законодавчого процесу, якісного обміну інформацією між парламентами та громадськими інституціями, а також на забезпечення ефективних механізмів контролю за діяльністю виконавчої влади. Це передбачає, що парламентські адміністрації в державах-членах та країнах-партнерах мають розвивати власні інституційні механізми згідно з цими загальними стандартами, що виступають орієнтиром для модернізації управлінських практик.

Управлінська складова євроінтеграційних процесів визначається тим, що парламентська діяльність, включно з її адміністративним забезпеченням, повинна узгоджуватися з основними принципами та нормами, що застосовуються у Європейському Союзі. ЄС акцентує увагу не лише на формальних процедурах, а й на суттєвих аспектах демократичної культури та адміністрування, які мають забезпечувати якісне виконання управлінських функцій. Це вимагає від парламентських служб розуміння й застосування стандартів відкритості, відповідальності та професійності в діяльності, що так само сприяє інтеграції національних практик у ширший європейський контекст. Європейські інституції, зокрема парламентські мережі та механізми співпраці, сприяють обміну досвідом, виробленню спільних практик та узгодженню підходів до організації законодавчого процесу. Така співпраця спрямована на розбудову демократичних інституційних структур, що здатні діяти на рівні з кращими європейськими стандартами в межах сучасних викликів суспільно-політичного розвитку.

Роль парламентського адміністрування у зближенні з практиками Європейського Союзу проявляється також у інституційних механізмах співпраці між національними парламентами та європейськими структурами, що сприяє обміну методологіями, технологіями та досвідом. Наприклад, мережі для обміну парламентською інформацією, партнерські програми, спільні проекти та конференції дозволяють відтворювати ефективні практики в контекстах національного законодавства, сприяють удосконаленню внутрішніх процедур і стандартизації підходів до роботи [11]. Через такі інструменти взаємодії парламентарії та адміністративні служби набувають нового професійного досвіду, адаптують інноваційні підходи до адміністрування та підсилюють здатність законодавчих органів відповідати вимогам сучасної демократії. У цьому сенсі модернізація парламентського адміністрування виступає не лише технічною задачею, а й частиною ширшого стратегічного процесу інтеграції демократичних практик у взаємозв'язаній європейській політичній системі.

Модернізація парламентського публічного адміністрування виступає одним із ключових чинників, що визначають якість функціонування сучасних демократичних інститутів. В умовах посилення складності політичних процесів, розширення кола

суспільних очікувань та необхідності швидкого реагування на зміни зовнішнього середовища здатність парламентських служб ефективно підтримувати законодавчий процес має вирішальне значення для якості парламентаризму. Саме через модернізацію процедур, нормативно-організаційних механізмів та професійних стандартів забезпечується здатність законодавчого органу не лише створювати нормативно-правові акти, але й робити це на високому рівні якості: з урахуванням комплексних викликів, реалізації стратегічних пріоритетів та забезпеченням довгострокових ефектів для суспільства.

Вплив управлінських змін на якість парламентаризму проявляється в кількох взаємопов'язаних площинах. По-перше, модернізовані адміністративні механізми дозволяють підвищити оперативність і точність обробки інформації під час розгляду законодавчих ініціатив, що сприяє узгодженості ухвалених рішень з поточними політичними та соціально-економічними реаліями. По-друге, удосконалені стандарти підготовки аналітичних матеріалів, оцінки впливу політик та підтримки законодавчої діяльності сприяють глибині та обґрунтованості законотворчого процесу, що, зі свого боку, підвищує якість прийнятих актів і їхню відповідність суспільним потребам. У цьому контексті адміністративні служби стають не лише технічною опорою для законодавців, а й активним елементом формування політичних рішень, що суттєво впливає на загальний рівень ефективності демократичного врядування.

Другим важливим аспектом є те, що сучасне модернізоване публічне адміністрування створює передумови для глибшої підзвітності і прозорості парламентської діяльності, що є критичною складовою довіри громадян до інститутів представницької влади. Коли управлінські процедури є відкритими, передбачуваними та чітко регламентованими, суспільство має змогу не лише спостерігати за процесами ухвалення рішень, але й впливати на них через механізми громадської участі та контролю. Це сприяє зменшенню відчуженості між державними інститутами та громадянами, формує стійкіший суспільний консенсус щодо ролі парламентаризму та підсилює легітимність діяльності законодавчого органу.

Крім цього, модернізоване адміністративне забезпечення парламенту виступає як ресурс демократичної стійкості, оскільки

ки сучасні адміністративні механізми здатні забезпечувати адаптивність і гнучкість у відповідь на кризи, політичні турбулентності чи непередбачувані зовнішні виклики. У той час як традиційне адміністрування часто орієнтується на підтримання чинних процедур, сучасне публічне адміністрування включає елементи стратегічного прогнозування, оцінювання ризиків та планування дій, що суттєво підвищує здатність парламенту зберігати свою функціональну ефективність у складних обставинах. Такий підхід підсилює стійкість демократичної системи загалом, забезпечуючи злагоджене функціонування представницької влади незалежно від зовнішніх або внутрішніх потрясінь.

Важливо наголосити, що стратегічна модернізація адміністративних стандартів парламенту не може розглядатися як суто технічний процес. Вона є глибоко пов'язаною з суспільними очікуваннями та культурою політичної участі, що зумовлює необхідність поєднання технічних, організаційних і демократичних вимірів у діяльності законодавчого органу. Таким чином, модернізація адміністративної інфраструктури, процедур та стандартів діяльності парламентаризму виступає не лише засобом підвищення функціональної ефективності, а й умовою зміцнення демократичної легітимності, стабільності та довіри суспільства до інституту представницької влади.

Таким чином, модернізація парламентського публічного адміністрування постає як цілеспрямований і багатоаспектний процес, зумовлений необхідністю адаптації представницької влади до сучасних викликів демократичного розвитку, зростання суспільних очікувань та ускладнення управлінського середовища. На відміну від інституційної еволюції, що формує базові засади функціонування парламентського адміністрування, модернізація спрямована на його якісне оновлення, підвищення ефективності управлінських механізмів і розширення здатності парламенту діяти в умовах відкритості, цифровізації та кризових трансформацій.

Проведений аналіз свідчить, що ключовими напрямками модернізації парламентського публічного адміністрування є професіоналізація апарату парламенту, цифрова трансформація управлінських процесів, удосконалення процедур і впровадження стандартів якості управління. Сукупність цих змін дозволяє розглядати парламент не лише як нормотворчий орган, а як складну

управлінську систему, здатну забезпечувати стабільність законодавчого процесу, аналітичну обґрунтованість рішень та ефективну взаємодію з іншими суб'єктами публічної влади.

Особливого значення в умовах сучасних трансформацій набуває стратегічна комунікація як складова модернізованого парламентського адміністрування. Відкритість інформаційних процесів, розвиток цифрових платформ, інституціоналізація комунікацій з громадянським суспільством і медіасередовищем формують нову модель взаємодії між парламентом і суспільством. У цьому контексті стратегічна комунікація виступає не допоміжним інструментом, а елементом управлінської спроможності парламенту, що забезпечує легітимність рішень, підвищує рівень довіри та сприяє формуванню стійкого публічного діалогу.

В умовах кризового та воєнного стану модернізація парламентського публічного адміністрування набуває додаткового виміру, пов'язаного з необхідністю забезпечення безперервності законодавчої діяльності, оперативності управлінських рішень і збереження демократичних процедур навіть за обмежених ресурсів і підвищених ризиків. Саме модернізовані адміністративні механізми, цифрові інструменти та професійний апарат дозволяють парламенту зберігати функціональну ефективність, одночасно підтримуючи принципи відкритості, підзвітності та стратегічної комунікації з суспільством.

Отже, модернізація парламентського публічного адміністрування є необхідною умовою підвищення ефективності представницької влади, зміцнення її демократичної стійкості та адаптації до сучасних викликів. Поєднання управлінських інновацій, стратегічної комунікації та інституційної відкритості формує підґрунтя для подальшого розвитку парламентаризму як ключового елементу системи публічного управління в умовах трансформаційного суспільства.

Список використаних джерел і літератури

1. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3–4. С. 41–47.
2. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
3. Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 6. С. 46–54.
4. Дзюба Г. М. Концепція «New Public Management»: основні елементи. *Галицький економічний вісник*. № 4 (83). 2023. С. 141–151.

5. Захаров Т. Переосмислення концепту «інституційна спроможність»: евроінтеграційний аспект. *Вісник Львівського університету*. Серія філос.-політолог. студії. 2024. Вип. 55, С. 292–299.

6. Зварич І. Т., Зварич О. І., Дутчак Ж. І. Парламентський контроль у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. *Наукові записки*. ІІІЕНД. 2012. С. 39–54.

URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/panchuk_zbirka.pdf

7. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло: монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ: ІІІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с.

8. Конституція України vs інституційна спроможність держави: реальність і перспективи: матеріали VI Конгресу парламентаристів до Дня Конституції України (Київ, 25 черв. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2025. 115 с.

9. Краковська А. Є., Бабик М. К. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 70. С. 329–334.

10. Кузьменко О. В. Права детермінація поняття публічне адміністрування. *Юридичний вісник*. *Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.

11. Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади України: монографія / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2021. 300 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

12. Оксенюк А. Поняття, принципи та система публічного управління в адміністративно-політичній сфері. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки» 2025. № 1 (45). С. 163–172.

13. Погребняк Н. С. Форми діяльності апарату Верховної Ради України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків. 2015. Вип. 29. С. 43–53.

14. Покатаєв П. С., Латинін М. А., Степаненко С. В. та ін. Основи публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / П. С. Покатаєв та ін. Харків, 2024. 240 с.

15. Принципи державного управління (2023). SIGMA Publications. - URL: https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/uk/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/cab64737-uk.pdf

16. Про затвердження Програми інформатизації Верховної Ради України: розпорядження Верховної Ради України № 5096–17 від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5096-17>

17. Професіоналізація державної служби: вітчизняні виклики та європейські орієнтири: матеріали Міжнародного круглого столу до Дня державної служби (Київ, 20 черв. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Н. Б. Ларіної. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2023. 200 с.

18. Семенчук Т. Б. Сутність категорії публічне адміністрування та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 385–390.

19. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5, № 8 – 9. С. 22 – 35.

20. Сорокіна, Н., Філатов, В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Аспекти публічного управління*, № 13(1), С. 77–81.

21. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування: навч. посіб. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

22. 3 пріоритети парламентської реформи в Україні. Аналітика, 17 червня 2022 р. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/3-priorytety-parlamentskoyi-reformy-v-ukrayini/>

23. Goshjvska V., Kreidenko V., Reiterovych I., Dvulit M., Kravchuk O. Parliament in Public Administration: a comparative analysis for security and sustainable development. *International Journal of Ecosystems & Ecology Sciences* 15 (3), 2025. С. 165.

Розділ 5.

Наукова школа вітчизняного парламентаризму в системі публічного управління

Актуальність проблем дослідження вітчизняного парламентаризму зумовлена реформуванням системи державного управління в Україні з часів проголошення її незалежності в 1991 році, що передбачає зміну вертикально ієрархізованої системи управління на горизонтальну (демократичну), відхід від бюрократичних форм і методів управління та перехід до застосування гнучких, «м'яких» методів комунікації, запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій в управлінські процеси, такі як планування, організація, координація, регулювання, облік і контроль.

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні від 1991 року, пов'язана з формуванням професійного парламенту, виявила не тільки потребу, а й ініціативність вітчизняних дослідників в осмисленні відповідного явища як реального чинника і водночас невід'ємної складової демократичних процесів у країні.

Такою ініціативною групою дослідників стали науково-педагогічні працівники кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України, яка започаткувала свою роботу ще з вересня 2009 року, а в 2018 році створила Наукову школу вітчизняного парламентаризму (далі – НШВП). З 2021 року в КНУ імені Тараса Шевченка НШВП пройшла перереєстрацію та започаткувала «неформальну творчу співдружність дослідників і вчених різних поколінь, що здійснюють наукові інноваційні дослідження у галузі публічного управління та адміністрування, політології і права» [22, с. 379].

У цьому полягає основна роль НШВП і перспективність реалізації наукової ідеї вітчизняного парламентаризму, пов'язаної

з якісними змінами в теорії і практиці державного (публічного) управління, що передбачають використання сукупності відповідних методів дослідження, як-от: ретроспективного аналізу, що базується на розгляді теорії і практики парламентаризму; компаративного аналізу – порівнянні інституціональних засад вітчизняного та міжнародного парламентаризму; діалектичного пізнання – аналізі розвитку системи функцій парламенту та інших представницьких органів влади; формально-логічного аналізу — пошуку й обґрунтуванні нових ефективних форм реалізації парламентських функцій; структурно-функціонального аналізу – визначенні понятійно-термінологічного апарату дослідження; власного досвіду і спостереження проблем забезпечення демократії в державі; системного аналізу наукових джерел та чинного законодавства у сфері публічного управління та моделювання – для розроблення практичних рекомендацій з удосконалення представницького правління на сучасному етапі глобалізації; обробки публічної інформації з відкритих джерел органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС), сайтів парламентарів усіх рівнів, керівників представницьких органів влади; методів інтерв'ю, опитування, анкетування, соціологічного дослідження з проблем розвитку вітчизняного парламентаризму тощо. Такий багатогранний апарат дослідження сприяє обґрунтуванню концепції вітчизняного парламентаризму як особливої системи публічного управління, що має мультидисциплінарний характер.

НШВП розвинулась в Україні як колектив дослідників різних поколінь, що об'єднані на добровільній основі (докторів та кандидатів наук, професорів, доцентів, докторантів, аспірантів, магістрантів) різної наукової кваліфікації та різних вікових груп, які, починаючи з 2018 року, досліджують актуальну наукову проблему парламентаризму на межі наук державного управління, політології і права, а саме у сфері:

- політології та культурології – досліджує парламентаризм як феномен суспільно-політичного життя й розвитку демократії, зокрема деліберативної [1; 4; 6; 8–12; 14] та ін.;

- права – досліджує парламентаризм як системоутворювальний (конституційно-визнаний) чинник організації влади [15;16; 23] та ін.;

- публічного управління – досліджує парламентаризм як особливу систему публічного управління [2–3; 5; 13; 24–26] та ін.

При цьому публічно-управлінський напрям є значною мірою узагальнювальним підходом, що розглядає парламентаризм в історичному, політологічному, конституційно-правовому вимірах із тлумаченням феномену парламентаризму в площині конституціоналізму, демократії, народного представництва в системі політичної та державної влади. Зазначене об'єктивно спонукає науковців до інноваційного сприйняття парламентаризму як *особливої системи публічного управління*, що передбачає широке представництво суспільних інтересів на державному рівні, відкрите, гласне ухвалення й реалізацію рішень за участі та в інтересах громадян.

Зазначений підхід, орієнтований на поглиблення уявлень щодо демократичних засад держави, посилення впливів громадянського суспільства на систему державної влади, забезпечення публічного характеру системи регулювання й розвитку суспільно-політичних відносин, сприяв уточненню поняття парламентаризм, який розглядаємо за парламентської чи парламентсько-президентської форми правління «як систему 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» [19, с. 5].

Публічне управління забезпечує рішення парламенту та функціонування держави, бо саме парламент визначає основні напрями державної політики, які реалізуються через систему публічного управління. Більше того, парламент контролює діяльність органів публічного управління, забезпечує підзвітність перед суспільством і, що найголовніше, формує законодавчу базу, яка регулює їхню діяльність.

Таким чином, у цьому контексті публічне управління виступає інструментом реалізації волі парламенту й забезпечує функціонування держави в рамках парламентсько-президентської чи парламентської форми правління.

Водночас парламентаризм впливає на місцеве самоврядування через закони, що визначають їхні повноваження та організацію; затверджує бюджет, який включає фінансування місцевих бюджетів; здійснює контроль за їхньою діяльністю як через зві-

ти, так і можливі перевірки в межах парламентського контролю. Зрозуміло, що саме парламент формує уряд, здійснює контроль за виконавчою владою, забезпечуючи баланс влади.

Представники НШВП увели в науковий обіг комплекс нових понять, серед яких не лише поняття парламентаризму, а й поняття елітознавство, політико-управлінське та парламентське лідерство, мовленнєва майстерність суб'єктів політичного менеджменту, ораторське мистецтво публічного діяча, психологія парламентської діяльності, політична корупція, ціннісно-орієнтована спрямованість парламентської діяльності, фракційна стабільність парламенту тощо [20].

Представницьку владу розглянуто як нерозривно пов'язану та конгруентну законодавчій владі (на підставі обґрунтування принципу поділу влади, де парламенту відведена домінуюча роль), але нетотожну їй, оскільки це сума сукупності повноважень (які делеговані народом або його частиною своїм обраним представникам, об'єднаним у спеціальні колегіальні установи – парламент та муніципальні ради на визначений термін) представницьких органів влади (далі – ПОВ), які формуються під час виборів (загальнонаціональних чи місцевих).

Напрацювання НШВП передбачили ґрунтовний аналіз ключових проблем і перспектив представницького управління, власних сучасним демократіям (передусім Україні) в контексті сучасних глобалізаційних викликів, огляд ключових понять (із урахуванням багатоваріантності й полярності наукових підходів) та принципів представницького управління, а також дослідження:

- специфіки його трансформації (імплементация нових форм неінституціолізованої політичної участі громадян у діяльність ПОВ);

- трансформації ролі груп інтересів у суспільно-політичних процесах;

- поглиблення професіоналізації представницького управління;

- створення інститутів деліберативної демократії (або до-радчої демократії, де політичні рішення ухвалюють на основі публічного обговорення та раціональних аргументів і яка спрямована на подолання недоліків представницької демократії шляхом залучення громадян до обговорення важливих питань та забезпечення прозорості й відкритості політичного процесу

із застосуванням процедури жеребкування) на сучасному етапі глобалізації.

За результатами досліджень розроблено абсолютно нові, вперше в Україні, освітні програми з публічного управління та адміністрування магістерського («Парламентаризм та парламентська діяльність», «Публічний аудит») та бакалаврського («Європейські та євроатлантичні управлінські студії») кваліфікаційних рівнів, які запроваджено в КНУ імені Тараса Шевченка. Серед обов'язкових навчальних дисциплін у цих освітніх програмах – авторські: «Парламентаризм у публічному управлінні», «Основи парламентаризму», «Парламентський контроль», «Парламентаризм в умовах глобалізації», «Виборчий процес», «Міжнародний парламентаризм», «Теорія та практика представницької демократії», «Еліти в українській політичній думці (кінець XIX – початок XX століття)» та ін.

Кожна з навчальних дисциплін у зазначених освітніх (освітньо-наукових та освітньо-професійних) програмах зумовлена низкою чинників, які стосуються процесів функціонування українського парламенту з урахуванням різних умов. Наприклад, взаємодія парламентарів України в рамках міжнародних парламентських організацій спрямована на:

- обговорення актуального порядку денного міждержавної взаємодії в рамках тієї чи іншої міжнародної/регіональної організації; внесення пропозицій та рекомендацій урядам щодо їх вирішення;
- привернення уваги міжнародної спільноти до актуальних проблем глобального порядку денного;
- обмін кращими парламентськими практиками законодавчого врегулювання тих чи тих проблем на національному рівні;
- розвиток публічної дипломатії: інформування іноземних колег щодо актуальних внутрішньополітичних подій країни, донесення позиції держави з того чи того питання до більш широкого політичного загалу.

Нині для України, яка перебуває в умовах воєнного стану з 2022 року й дотепер, важливою є парламентська дипломатія, яка може стати ефективним механізмом реалізації зовнішньополітичної політики нашої держави. Така взаємодія для України сприятиме:

- активізації політичного діалогу України з тією чи тією країною в рамках тієї чи тієї міжнародної організації;

- підтримці курсу України на Європейську та Євроатлантичну інтеграцію;
- просуванню пропозицій до документів, які схвалює міжнародна організація в інтересах України;
- проведенню заходів із протидії російській збройній агресії, зокрема наданню Україні військової допомоги, підтримці державами-партнерами санкційної політики щодо держави-агресора, забезпеченню вимог міжнародного розслідування воєнних злочинів РФ на території України.

Парламентський контроль у сучасних умовах функціонування України також набуває особливого значення, тому в наших дослідженнях розглядаємо його як один із механізмів сталого розвитку держави, що гарантує зміцнення ролі ПОВ шляхом застосування принципу транспарентності (відкритості та підзвітності) й реалізації таких базових функцій, як:

- накладання певних обмежень на органи виконавчої влади;
- забезпечення захисту прав і свобод окремих громадян проти зловживання владою;
- підтримка постійного діалогу, дискусії та партнерства в суспільстві;
- зміцнення ролі представницької влади в політико-правовій системі [7].

НШВП має свою структуру, яка включає керівника (засновника й автора ідеї), науково-педагогічних працівників кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України (вересень, 2018 – червень, 2021 рр.) та кафедри парламентаризму КНУ імені Тараса Шевченка (липень, 2021 р. – дотепер), викладачів і науковців інших освітніх і наукових установ України, членів Громадської організації «Академія парламентаризму», випускників ОПП і ОНП «Парламентаризм і парламентська діяльність».

За активної участі слухачів і здобувачів наукових ступенів цих закладів вищої освіти та інших науковців НАН України і НАПН України НШВП упродовж кількох останніх десятиліть пройшла такі етапи свого становлення й розвитку:

- перший етап (2009–2010 рр.) – підготовчий: розробка й обґрунтування наукової концепції вітчизняного парламентаризму; розробка навчальної, навчально-методичної, наукової продукції; системне проведення Всеукраїнських науково-практичних захо-

дів з цієї проблематики, відзначення важливих державних дат – Дня Конституції України, Дня Гідності і Свободи України, Дня Соборності України;

- другий етап (2010–2016 рр.) – впроваджувальний: розробка ОПП і ОНП «Парламентаризм та парламентська діяльність» з підготовки магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування», підготовка аспірантів і докторантів, щорічне проведення Всеукраїнських науково-практичних заходів спільно з працівниками Апарату Верховної Ради України, народними депутатами України, депутатами місцевих рад, міськими головами;

- третій етап (2016–2021 рр.) – розвивальний: розробка ОНП зі спеціальності 052 «Політологія» з підготовки докторів філософії з політології. За останні п'ять років підготовлено 37 докторів філософії, з них 14 – з політології, 21 – з публічного управління та адміністрування, 2 – з права); розробка колективних монографій з елітознавства, представницької влади, подолання політичної корупції, розвитку політичної культури, розвитку учасницької демократії; участь в НДР з проблем вітчизняного парламентаризму;

- четвертий етап (2021 – дотепер) – етап сталого розвитку: активне використання й розповсюдження концепції вітчизняного парламентаризму в системі публічного управління шляхом проведення щорічних науково-практичних заходів у ННІ публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, висвітлення їхніх результатів у соціальних мережах ютуб, фейсбук, тик ток, ін.

Загалом НШВП має позитивну динаміку розвитку, зокрема щодо захисту магістерських робіт, кандидатських і докторських дисертацій з проблем вітчизняного парламентаризму. Відповідно до тематики дисертаційних досліджень завдяки членам НШВП вперше:

- обґрунтовано сутність феномену парламентаризму в системі публічного управління та адміністрування України, механізми реалізації антикорупційних реформ та ролі лідерства керівників органів представницької влади в цьому процесі;

- визначено й проаналізовано тенденції розвитку сучасного європейського й українського парламентаризму, які виступають стратегічними орієнтирами для підвищення парламентської ефективності, що визначається критеріями якості правлячої еліти, характером переходу до демократичного політичного устрою,

розвитком громадянського суспільства, структурними змінами в органах державної влади, особливостями регіонів;

- обґрунтовано теоретичні засади гендерних особливостей становлення, формування, розвитку й оцінювання парламентської діяльності в Україні, опрацьовано гендерно-нейтральний, системний, стандартизований науковий підходи, що ґрунтуються на базових ідеологіях гендерної політики (паритетна демократія, гендерна рівність), її пріоритетних принципах (толерантність, демократія, політична відповідальність), гендерно-чутливих індексах оцінювання наслідків її реалізації (міжнародні, регіональні, спеціальні), функціях і повноваженнях її основних суб'єктів;

- визначено чинники, механізми та технології впливу на підвищення ефективності діяльності органів представницької влади в Україні, сценарії розвитку української державної політики у сфері протидії політичній корупції, методики оцінювання Індексу ціннісно-орієнтованої діяльності українських парламентарів.

Нині дослідники НШВП зосереджують увагу розкриттю сучасних викликів, пов'язаних із розвитком інституту прямої та представницької демократії в Україні, які потребують визнання того, що:

- основоположними принципами інституту народного представництва є: народовладдя, оскільки лише народ (або його частина – громада) уповноважений делегувати своїх представників до вищих державних органів або органів місцевого самоврядування; виборність, адже делегування народних представників здійснюється шляхом виборів; делегування, тому що народний представник (парламентар) є делегатом усього народу, а не лише виборців, які за нього проголосували, чи округу, від якого його обрано;

- інститут народного представництва має суттєве значення для дотримання демократичного стилю державного управління та визнання легітимної державної влади на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях; проявляється у двох видах – прямому та опосередкованому (пряме народне представництво полягає в безпосередньому делегуванні народом (громадою) своїх представників до колегіального органу; опосередковане – в обранні народом делегатів, яким доручено в подальшому сформувати колегіальний орган);

- інститути прямої демократії найефективніші саме тоді, коли громадяни вирішують проблеми, які безпосередньо стосуються їхніх життєвих інтересів, тому їх слід впроваджувати переважно на рівні місцевого самоврядування;

- проблеми розвитку інституту прямої та представницької демократії в Україні пов'язані як із розвитком теорії парламентаризму, так і з практикою професійної підготовки представників органів публічної влади не лише до ефективного здійснення представницької діяльності, а й залучення громадян до ухвалення публічно-владних рішень.

Також актуалізуються питання обмеження реалізації прав і свобод людини й громадянина в Україні в умовах воєнного стану та забезпечення відповідних конституційних гарантій, адже Україна фактично з 2014 року перебуває в умовах обмеження прав і свобод, у 2020 році були запроваджені норми карантину у зв'язку з епідемією Ковід-19, а у 2022 році – воєнний стан, і потреба обмеження прав постає в таких умовах надзвичайних станів досить нагально і є співзвучною з міжнародним правом.

У повоєнній Україні доцільно зберегти парламентсько-президентську форму правління, оскільки гостро стоятиме питання створення більш стійкої демократичної системи управління. Це дасть можливість поєднати сильну виконавчу владу, що забезпечить швидку реакцію на виклики з парламентським контролем, сприятиме недопущенню ризиків концентрації влади в одних руках та допоможе знайти баланс між ефективністю управління та збереженням демократичних цінностей.

Важливими залишаються питання пошуку балансу норм чинного законодавства щодо організації публічного управління на повоєнних територіях з метою, з одного боку, гарантування заходів безпеки, розробки підходів і механізмів відновлення та захисту демократичного й конституційного ладу, довіри населення до публічної влади та вирішення важливих для розвитку суспільства професійних спільнот, а з іншого боку, запровадження заходів для усунення впливу певних осіб, скомпрометованих співпрацею з окупаційною владою (люстраційні заходи).

Особлива увага в сучасних дослідженнях зосереджена на проблемах застосування штучного інтелекту в публічному управлінні та формуванню парламентської стійкості в умовах війни України з рф.

Висновок. Створення Наукової школи вітчизняного парламентаризму в провідних закладах вищої освіти України (НАДУ при Президентові України, КНУ імені Тараса Шевченка) сприяло своєчасному забезпеченню підготовки фахівців зі спеціальностей «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування», «Політологія», «Право» за новими освітніми програмами для магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління, докторів філософії з публічного управління та адміністрування, докторів філософії з політології, докторів філософії з права, що забезпечило формування нових умінь і навичок, які відповідають європейським стандартам вищої освіти, Європейській та Національній рамці кваліфікацій, набуття ними і розповсюдження нових знань про парламентаризм, парламентську діяльність, представницьку владу, політико-управлінську еліту, політичну корупцію, коаліцію й опозицію, парламентські фракції, парламентську коаліцію, соціально-ціннісну та відповідальну діяльність парламентарів тощо; вдосконалення організаційної структури та функцій законотворчої, законодавчої, постзаконодавчої діяльності Верховної Ради України в сучасних умовах воєнного стану та розвитку електронного парламентаризму для цифрового суспільства України, що формується.

Таким чином, вагомим доробком НШВП стали найважливіші фундаментальні та прикладні дослідження в зазначеному науковому напрямі, підготовка наукових кадрів до публічного управління в органах представницької влади, наукові та науково-методичні й навчальні видання (монографії, наукові статті, підручники, навчальні посібники та методичні розробки), громадське визнання досягнень, участь у наукових форумах міжнародного та всеукраїнського рівнів, залучення до наукової діяльності за напрямами магістерських, аспірантських, докторських програм, практиків парламентської діяльності.

Визнання НШВП науковою та громадською спільнотою підтверджується великою кількістю фахової літератури, серед якої підручник «Парламентаризм», який у 2018 році отримав статус лауреата щорічної премії Президента України «Українська книжка року» [17], двічі перевиданий і доповнений [18; 19], який користується особливим попитом у студентів і практиків системи публічної влади.

У подальшому НШВП спрямовує свої дослідження на проблеми публічного аудиту як структурного елементу системи держав-

ного управління та громадянського суспільства, який забезпечує моніторинг, діагностування, оцінювання та прогнозування діяльності його суб'єктів згідно з нормами законодавства, встановленого в державі із залученням широкого кола громадськості.

У висновку зазначимо, що темпи розвитку НШВП засвідчують те, що знання про вітчизняний парламентаризм користуються попитом серед замовників освітньо-наукових послуг, до яких належать, як правило, апарати Верховної Ради України, обласних рад, місцевих рад, уряду, які діють на основі чинних положень. З урахуванням їхніх запитів у змісті освітніх програм постійно відображаються основні вимоги суспільства й держави до професійних повноважень фахівців представницьких органів влади всіх рівнів публічного управління – загальнонаціонального, регіонального, місцевого.

Кожний член НШВП є виконавцем різноманітних наукових та науково-освітніх проектів у галузі парламентаризму, які здійснюються на добровільних засадах; усі разом вони є командою однодумців, які регулюють власну діяльність шляхом колективного обговорення питань на вченій раді й ухвалення узгоджених (консенсусних) рішень. При цьому роль керівника Наукової школи визначається не посадою, а авторитетом і лідерством.

Усі члени НШВП виступають експертами в різних комітетах Верховної Ради України, органах державної влади, органах місцевого самоврядування, територіальних громадах; готують експертно-аналітичні матеріали; беруть участь у парламентських слуханнях; організовують зустрічі з народними депутатами України, керівниками Верховної Ради України, керівниками комітетів і фракцій Верховної Ради України.

У колективі НШВП створено атмосферу творчості, новаторства, відкритості, забезпечено умови для розвитку особливо-го стилю наукового мислення, який визначається спільними методологічними підходами до вирішення наукових проблем, світоглядною позицією дослідників, методиками й техніками дослідницької діяльності. Це сприяє активній участі науковців у різноманітних наукових заходах – форумах, дискусіях, виступах у засобах масової комунікації.

Список використаних джерел і літератури

1. Гошовська В. А. Парламентаризм у євроінтеграційній стратегії України. Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України: матеріали

Міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 6 трав. 2025 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2025. 276 с. С. 244–246.

URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>

2. Гошовська В. А. та ін. Парламентаризм у системі публічного управління: класичні та сучасні наукові підходи. Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України: монографія / за заг. ред. В. Гошовської. Київ: ТОВ «Видавництво «Юстон»», 2025. 486 с. С. 9–46. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»). URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/8d5c773e-be8e-4a5b-97f1-737ebc1157e6.pdf>.

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 ун-т», 2022. 976 с. С. 11–57. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/0bd06793-e53e-4691-80f6-9842dac96aa4.pdf>

4. Гошовська В. А. Політичне лідерство українського парламентаризму в сучасному геополітичному вимірі. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2023. № 50. С. 142–149.

5. Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України: монографія / за заг. ред. В. Гошовської. Київ: ТОВ «Видавництво «Юстон»», 2025. 486 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»). URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/8d5c773e-be8e-4a5b-97f1-737ebc1157e6.pdf>

6. Гошовська В. А., Даниленко Л. І. Гендерна політика й політичне лідерство: стан і динаміка розвитку в сучасній Україні. *Наукові перспективи*. 2023. № 8(38). С. 97–112. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-8\(38\)-97-111](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-8(38)-97-111)

7. Гошовська В. А., Даниленко Л. І. Парламентський контроль – механізм зміцнення ролі представницької влади в державі. *Наукові перспективи*. 2025. № 8(62). С. 53–64.

URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/28135/28098>; [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8\(62\)-53-63](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-8(62)-53-63)

8. Даниленко Л. І., Аліксітчук О. В. Український парламент і парламентаризм: політико-правовий аспект. *Наукові перспективи*. 2023. № 10(40). С. 90–100. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-10\(40\)-90-100](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-10(40)-90-100)

9. Даниленко Л. І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2023. Т. 18. № 2. С. 25–30. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1609/1307>

10. Даниленко Л. І., Гачков А. М. Проблеми розвитку парламентської діяльності в Україні в умовах цифровізації. *Національні інтереси України*. 2024. № 4(4). С. 630–639.

URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/16238/16310>

11. Дудко І. До питання про дипломатію і міжнародні зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2022. № 42. С. 202–219. <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.42.27>

12. Дудко І. Д. Міжнародний парламентаризм в інтерпретаціях західної політичної думки. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2022. № 37. С. 172–177. <https://doi.org/10.32782/apfs.v037.2022.29>

13. Крейденко В. В., Григорович Л. С. Верховна Вада України як суб'єкт державно-управлінських відносин в умовах воєнного стану. *Держава та регіо-*

ни. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2023. № 3(81). С. 47–53. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2023/7.pdf

14. Лікарчук Н. В., Рейтерович І. В. Популізм як глобальний виклик представницькій демократії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 6. <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.3>

15. Максименцева Н. Правові засади консолідації парламенту в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Конституційне право. 2022. № 4. С. 12–17. URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/3.pdf

16. Максименцева Н. Парламентаризм у публічному управлінні в умовах воєнного стану (юридичний аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 99–102. URL: http://lsej.org.ua/10_2022/20.pdf

17. Парламентаризм: підручник / В. А. Гошовська та ін. Київ: НАДУ. 2016. 672 с. URL: https://www.researchgate.net/profile/Valentyna-Goshovska-2/publication/344414320_Parlamentarizm_pidrucnik/links/5f730b8f92851c14bc9d0aa8/Parlamentarizm-pidrucnik.pdf

18. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін.; за ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ. 2019. 704 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/498675cf-5a5c-4355-955e-52fa7eb6d36d.pdf>

19. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a58a3585-0732-4874-93a3-dbe715c6a920.pdf>

20. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність: словник основних термінів / за заг. ред. К. О. Ващенко, В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2016. 153 с. (Школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

21. Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства: монографія / авт. кол.: В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2021. 144 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

22. 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»).

23. Goshovska V., Danylenko L., Chukhrai I., Chukhrai N., Kononenko P. Normative-Legal and Information Security of Socio-Political Processes in Ukraine: a Comparative Aspect. *International Journal of Computer Science and Network Security*, 2022. Vol. 22. № 10. Pp. 55–66. URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202210/20221009.pdf

24. Goshovska V., Kreidenko V., Reiterovych I., Dvulit M.-M., Kravchuk O. Comparative study of parliamentary functions in public administration systems. *Ad Alta Journal of Interdisciplinary Research*. 2024. Spec. Is. 14/02-XLV. С. 50–54. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140245/papers/A_08.pdf

25. Goshovska V., Kreidenko V., Reiterovych I., Dvulit M.-M., Kravchuk O. Parliament in public administration: a comparative analysis for security and sustainable development. *International Journal of Ecosystems and Ecology Science*. 2025. Vol. 15(3). Pp. 165–178. URL: [https://ijees.net/journal-102-International-Journal-of-Ecosystems-and-Ecology-Science-\(IJEES\)-Volume-15-3,-2025.html](https://ijees.net/journal-102-International-Journal-of-Ecosystems-and-Ecology-Science-(IJEES)-Volume-15-3,-2025.html); <https://doi.org/10.31407/ijees>; <https://doi.org/10.31407/ijees15.3>

26. Goshovska V., Kreidenko V., Sychova V., Reiterovych I., Dudko I. Strategic guidelines for the development of Ukrainian parliamentarism in the conditions of globalization. *Ad Alta Journal of Interdisciplinary Research*. 2022. Is 12/02-XXVIII. Pp. 198–202.

URL: http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_34.pdf

ВИСНОВКИ

Найважливішою передумовою консолідації суспільства в умовах війни та на етапі повоєнного відродження України є здатність представницьких органів забезпечувати публічний характер влади як системи управління від імені народу та в інтересах усього народу. Це передбачає особливу роль виборних колегіальних органів в опрацюванні політичних, соціально-економічних рішень, де реалізація демократичних принципів і процедур стає запорукою прозорості та відповідальності владної політики на вищому й місцевому державному рівні.

Досвід довів, що навіть в умовах глобальних викликів і викликів воєнного часу представницька влада – як на рівні парламентської діяльності, так і на рівні органів місцевого самоврядування – здатна відстоювати суспільні інтереси, забезпечуючи безперервне й невідкладне здійснення державної влади на належному професійному рівні, без чого саме існування сучасної держави стає проблематичним.

Підготовлене наукове дослідження спрямоване на розгляд низки проблем, які мають як теоретичну, так і практико-політичну орієнтованість і можуть знайти реалізацію в:

- навчальному процесі Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка та інших закладів вищої освіти під час підготовки фахівців рівня «бакалавр» і «магістр» зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Бізнес, адміністрування та право»; під час підготовки докторів філософії за спеціальностями «Публічне управління та адміністрування», «Політологія», «Право»;

- системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

- науковій діяльності науково-педагогічних працівників, аспірантів і докторантів кафедри парламентаризму та інших кафедр Навчально-наукового інституту публічного управління та

державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

- практичній діяльності інститутів представницької влади;
- професійній діяльності публічних службовців в органах державної влади й органах місцевого самоврядування.

У цьому контексті надзвичайної актуальності набуває реалізація місії єдиної в Україні Наукової школи вітчизняного парламентаризму, що полягає в системному підході до дослідження розмаїтості проблем сучасного парламентаризму в умовах розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні.

У зв'язку з цим перспективними для подальшого розвитку демократичної незалежної України завданнями є дослідження представницької влади як: невід'ємної структурної ланки науки державного управління, що забезпечує субсидіарність організації державної влади й управління; структурованого інституту з чіткою системою сутнісно-функціональних характеристик діяльності парламенту; системи організації державної влади з вагомою та унікальною роллю інституту посередництва між суспільством й органами публічного управління; механізму формування владної волі нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні; інтеграційного стабілізаційного фактора й системоутворювального елементу України в складних умовах її сучасного розвитку як держави, що виборює свій суверенітет і статус демократичної європейської країни.

Наукове видання

Авторський колектив

Гошовська Валентина Андріївна, доктор політичних наук, професор (вступ, ч1.р1; ч2.р1; ч3.р5; висновки)

Даниленко Лідія Іванівна, доктор педагогічних наук, професор (ч3.р2)

Дудко Ірина Дмитрівна, доктор політичних наук, професор (ч1.р3)

Максіменцева Надія Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент (ч2.р2)

Онищук Світлана Василівна, доктор державного управління, професор (ч2.р3)

Сивак Тетяна Володимирівна, доктор державного управління, доцент (ч3.р3)

Рейтерович Ігор Вячеславович, кандидат політичних наук, доцент (ч1.р2)

Голик Юрій Юрійович, доктор філософії в галузі права (ч.3.р4)

Дзєга Володимир Дмитрович, доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування (ч2.р4)

Шестакова Юлія Володимирівна, доктор філософії в галузі політології (ч3.р1)

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Монографія

За загальною редакцією Валентини Гошовської

Підп. до друку 16.03.2026 р.
Формат 60×90/16. Друк офсетний.
Гарнітура Noto Serif.

ТОВ «Дискурсус»
Івано-Франківська область, Косівський район,
село Брустурів, присілок Грунь, буд. 43.
e-mail: ladiscursus@gmail.com | brustury.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 4523 від 14 квітня 2013 року.