

**ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБІНСЬКОГО**

**ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І МЕНЕДЖМЕНТУ**

**КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему:

**«Організаційно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України»**

Студентки 2-го курсу МАПУАЗ групи  
Освітньої програми: Публічне  
управління та адміністрування  
Спеціальності: 281 Публічне  
управління та адміністрування  
Галузі знань: 28 Публічне управління  
та адміністрування  
Ступеня вищої освіти: магістр  
**Гнатенко Марини Олегівни**

Науковий керівник:  
Професор кафедри публічного  
управління та менеджменту,  
професор, доктор наук з державного  
управління **Лазор Олег Ярославович**

Розширена шкала \_\_\_\_\_

Кількість балів \_\_\_\_\_ Оцінка ECTS \_\_\_\_\_

Голова Екзаменаційної комісії:

\_\_\_\_\_  
(підпис) (прізвище та ініціали)

Члени Екзаменаційної комісії:

\_\_\_\_\_  
(підпис) (прізвище та ініціали)

\_\_\_\_\_  
(підпис) (прізвище та ініціали)

\_\_\_\_\_  
(підпис) (прізвище та ініціали)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ЯК ЄДИНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ.....</b>	<b>7</b>
1.1 Теорія та історія парламентаризму.....	7
1.2 Становлення вітчизняного парламентаризму.....	14
1.3 Верховна Рада України як законодавчий орган у публічному управлінні....	31
1.4 Склад та структура Верховної Ради України в науці публічного управління.....	40
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>51</b>
2.1 Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади.....	51
2.2 Функції Верховної Ради України та форми взаємодії з іншими інституціями влади.....	55
2.3 Діяльність Верховної Ради України в сучасних умовах.....	62
<b>РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....</b>	<b>72</b>
3.1 Парламентська культура як показник роботи Верховної Ради України .....	72
3.2 Організація та діяльність Верховної Ради України та шляхи вирішення проблем у діяльності парламенту для ефективного управління.....	81
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>91</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>96</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Для утвердження в Україні верховенства права, побудови правової держави, розробки та належної імплементації законодавства Верховна Рада України повинна ефективно виконувати свої представницькі, законодавчі, контрольні та інші функції, а також сприяти подальшому розвитку парламентаризму як основи демократії. Прийняття Конституції України знаменує собою новий етап у розвитку нашої держави та її правової системи.

По-перше, виникла необхідність подальшого розвитку не лише національного законодавства, а й інститутів та діяльності органів державної влади. Сьогодні діяльність Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади, набуває все більшого значення у розбудові України як європейської, демократичної, соціальної та правової держави з громадянським суспільством. Це особливо актуально сьогодні, коли в Україні відбуваються стрімкі зміни внаслідок децентралізації державної влади та реформ у багатьох сферах життя суспільства. Тому функціонування Парламенту України за своєю правовою природою має бути більш якісним, ефективним та позитивно впливати на процес державного управління.

Однак останніми роками діяльність Верховної Ради характеризується неефективністю виконання її основної функції - законодавчої діяльності, непрофесіоналізмом та політичною корупцією серед її депутатів, перешкодами у вирішенні політичних, економічних, військових та соціальних проблем.

Все це свідчить про актуальність теми дослідження та необхідність якісної, науково обґрунтованої та нормативно-правової діяльності, спрямованої на збалансовану взаємодію з іншими державними органами та ефективну реалізацію державної політики в цілому.

Загальному питанню формування та функціонування Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади приділялося чимало уваги вітчизняних

науковців, серед яких хочу виділити: О.М. Бандурку, Ю.Г. Барабаша, І.М. Берназюка, Ф.В. Веніславського, А.З. Георгіца, О.А. Добоша, Г.С. Журавльову, Я.М. Назаренка, Н.Л. Омельченка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скакун.

Різноманітні аспекти діяльності українського парламенту відображені у працях Н.І. Грушанської, С.В. Лінецького, Ю.В. Ломжеця, А.В. Любченко, АЮ. Ковальчука, О.І. Надельнюка, О.Г. Самойлюк, І.Є. Словської, І.К. Снігур, О.В. Токар-Остапенка та ін. Однак, на сьогодні відсутня достатня кількість комплексних наукових досліджень, що присвячені ролі Верховної Ради в державному управлінні, особливо, у світлі сучасних публічно-управлінських перетворень.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної роботи є визначення ролі Верховної Ради України в публічному управлінні як єдиного органу законодавчої влади. Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- з'ясувати історичні витоки парламентаризму;
- визначити етапи становлення вітчизняної системи парламентаризму;
- розглянути Верховну Раду України як законодавчий орган у публічному управлінні;
- з'ясувати склад та структуру Верховної Ради України в науці публічного управління;
- визначити становище Верховної Ради України в системі державної влади;
- обґрунтувати функції Верховної Ради України та форми взаємодії з іншими інститутами влади;
- виявити місце нормативно-правового акту Верховної Ради України у здійсненні державної влади;
- з'ясувати діяльність Верховної Раді України після оголошення воєнного стану;
- проаналізувати проблеми, пов'язані з організацією та діяльністю Верховної Ради України та шляхи їх вирішення для ефективного управління;

- розглянути парламентську культуру як показник роботи Верховної Ради України.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що складаються у процесі функціонування державних органів влади України.

**Предметом дослідження** є Верховна Рада України в системі органів державного управління.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Зокрема, для вирішення поставлених завдань у роботі використані такі наукові методи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння тощо. Формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі структурно-функціонального методу розглянуто теоретично-правові засади дослідження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість проаналізувати функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. За допомогою системно-аналітичного методу обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління. На основі причинно-наслідкового аналізу та методу прогнозування окреслено проблеми організації і діяльності українського парламенту та запропоновано способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління. За допомогою логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-управлінської думки, в магістерській роботі запропоновано способи вдосконалення організації і діяльності Верховної Ради України в умовах сучасних державно-управлінських перетворень, практичне застосування яких сприятиме усуненню перешкод, які існують на сьогоднішній день в роботі українського парламенту, ефективному здійсненні державного управління, а також підвищить результативність і якість роботи народних депутатів.

**Структура роботи обумовлена** метою, завданнями і логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 103 сторінки. Список використаних джерел налічує 83 найменування.

# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ЯК ЄДИНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ

### 1.1 Теорія та історія парламентаризму

Ознакою представницької демократичної системи є робота парламенту, в якому реалізується воля всього народу або принаймні значної його частини. Будь-яка спроба атакувати організацію, структуру та функціонування виборних органів влади є актом проти демократії. Негайний напад на парламенти в країнах, де в минулому столітті виникли будь-які форми фашизму, є доказом цього.

У 21 столітті прогресивні сили більшості країн виступають за побудову суспільств, заснованих на демократії, щоб громадяни могли на рівних брати участь у політиці, користуватися правовим захистом і свободою.

Питання парламентаризму та ролі парламентів у сучасних суспільно-політичних процесах посідає важливе місце в наукових дискусіях та політичному дискурсі державних інституцій і громадянського суспільства більшості країн світу. Це питання набуває особливого значення у зв'язку з усіма засобами, необхідними для розвитку демократії та участі громадян в управлінні державою і вирішенні серйозних проблем суспільного життя. Інститути, що представляють народ, такі як парламенти та органи місцевого самоврядування, також мають першочергове значення [40, с.41].

У процесі свого історичного розвитку парламент став уособленням політики у вигляді законів, що регулюють діяльність мільйонів людей. Тому не дивно, що як за кордоном, так і в нашій країні увага прикута до питань, пов'язаних з діяльністю парламентських інститутів і парламентаризму в цілому. Цією сферою цікавляться юристи, політологи, історики та соціологи. Дослідження становлення та розвитку парламентаризму в Україні потребує поглиблених досліджень у сфері державного управління.

Становлення парламентаризму та еволюція Верховної Ради в Україні відбувалися переважно під час трансформацій кінця 20-го - початку 21-го століть. Ці процеси вимагали опанування теорії та практики парламентаризму, і кожна країна виробила власну модель парламентської практики. Ці моделі досить сильно відрізняються за статусом віцепрезидента, межами його повноважень, принципами та організаційно-правовими механізмами.

Вважається, що найдавнішою формою первісного врядування були народні збори, де спільні проблеми вирішувалися всіма членами первісної общини. Первісні люди обирали своїх вождів та адміністративних керівників на племінних радах, що склалися з дорослих родичів.

Зокрема, племінні ради вирішували, затверджувати чи ні пропозиції та рішення ради старійшин. Голосування на громадських зборах, тобто волевиявлення народу шляхом голосування, є проявом прямої або непрямої демократії. Поступово на зміну періодичним зборам прийшли ради старійшин, які набули статусу постійно діючих органів управління [41, с.165].

Історія парламентів тісно пов'язана з історією таких країн, як Єгипет, Вавилон, Китай, Індія, Греція та Рим. У стародавні часи існували виборні дорадчі органи, які займалися державними справами. При таких правителях, як фараони і царі, наближені сановники, такі як священики і старійшини, брали участь у процесі прийняття рішень, які правитель затверджував і робив законом. У першому тисячолітті до н.е. в результаті реформ Солона в стародавніх Афінах була створена Рада чотирьохсот, що складалася з представників регіонів (філ) для розробки законопроектів, які підлягали затвердженню народними зборами. Ці збори обирали Сенат, який виконував законодавчі та виконавчі функції. У Стародавньому Римі такі функції мали плебісцит і римський сенат. В Афінах у 6 столітті до н.е. найбагатші групи населення обирали колегіальний орган під назвою Рада чотирьохсот і п'ятисот, який діяв як муніципалітет, керуючи всіма службами міста. Члени Ради обиралися шляхом жеребкування на відкритих зборах; балотуватися могли громадяни віком від 30 років, які сплачували податки і «поважали своїх батьків». Кандидати проходили перевірку на

політичну зрілість. До речі, саме поняття «кандидат» також походить з цього періоду. Система представництва була встановлена в кожній філії, на які поділялося афінське суспільство ще з часів родоплемінного ладу. Пізніше, майже в кожний період демократії в Стародавній Греції, встановлювалася система представництва. В античні часи поширеним методом призначення на державні посади був жереб, який вважався проявом вищої волі, знаком долі. У той час як прихильники демократії віддавали перевагу жеребкуванню, опоненти дотримувалися голосування, оскільки вважали, що так легше «реалізувати» волю меншості.

Те саме стосується і державно-політичної історії Стародавнього Риму. Проте всі ці інститути були інститутами рабовласницької держави, а їх формування та діяльність обмежувалися інтересами панівного класу тогочасного суспільства. У Стародавньому Римі, де республіка була встановлена в 509 році до н.е., центральними інститутами були сенат, який обирався громадянами, народні збори і виконавча влада. Сенат обирався громадянами, народними зборами і виконавчою владою. Виконавча влада називалася консулом, охоронцем держави. Цікаво відзначити, що голосування в сенаті відбувалося шляхом поділу голосів. Важливою формою народного представництва в Римській республіці був трибун, який обирався плебеями на плебейських зборах з 5 століття до нашої ери. Трибун міг накладати вето на розпорядження і рішення сенату і паралізувати діяльність сенату. Він мав право заарештувати будь-яку посадову особу, але його власна особа вважалася недоторканою. Пізніше він навіть прийняв закон, за яким кожен, хто заважав придворному виступати, міг бути оштрафований або страчений. Громадяни, які були кандидатами на високі державні посади, ходили вулицями в білому одязі і запрошували людей голосувати за них [40, с.43].

Парламентаризм і передісторія пов'язані з обранням політичних представників через відповідні інститути. Тому існування інших державних інститутів у Середньовіччі, таких як король, курія та рада лордів, на яких монарх

обговорював державну політику, не можна вважати передісторією парламентаризму.

В історії розвитку парламентів і парламентаризму можна виділити наступні етапи

I - Становлення парламентської системи. У цей період відбувається становлення парламенту як органу держави та розробляються методи його формування;

II - Золотий вік парламентаризму, тобто розквіт парламентів і парламентаризму (кінець 16 - початок 20 століття);

III - криза парламентаризму (початок 20 століття). Інші соціальні класи намагалися брати участь у політичному житті, формувалися політичні партії, що представляли їхні інтереси, з'явилися суперечливі погляди на парламент і парламентаризм, з'явилися аргументи на користь того, що парламент повинен передати керівництво виконавчій владі. Однак авторитет парламенту не зменшився в країнах, де повноваження різних гілок влади були чітко обмежені. У США, наприклад, парламент є не лише законодавчим органом, але й координаційним центром для досягнення компромісів між різними політичними силами.

IV - Період відродження (останні десятиліття): парламенти відіграють важливу роль в ідеологічній сфері, визначають особливості політичної культури і мають великий вплив на засоби масової інформації [41, с.166].

Особлива увага приділяється функціонуванню та розвитку парламенту з метою визначення впливу парламентської діяльності на суспільний розвиток. Сьогодні більшість конституцій приймаються за безпосередньої участі парламентів, і ніхто не може заперечити той факт, що правовою основою будь-якої країни і функціонування всієї державної структури управління є конституція.

Існування парламентаризму в будь-якій країні визначається наявністю сильного, ефективного та авторитетного парламенту, що гарантує провідне місце представницьких інститутів країни в структурі державного управління.

Виникнення суспільно-політичного явища парламентаризму історично зумовлене суспільно-політичним розвитком країн і пов'язане з формуванням сучасних держав.

Передісторія парламентаризму також може бути пов'язана з певними історичними формами прямої демократії. До таких форм можна віднести, зокрема, віче періоду Київської Русі. Сьогодні форми прямої демократії, зокрема референдуми, часто асоціюються в теорії з ідеєю так званої плебісцитарної демократії, яка на практиці протиставляється парламентаризму. Практика виборчого політичного представництва в Україні розвинулася в пізніші часи під час існування Запорізької Січі та Гетьманщини (16-18 століття) через відповідні інституції. Військові ради цього періоду також мали виборчий характер. Серед представницьких інституцій, що діяли більш-менш постійно в той час, на особливу увагу заслуговують Генеральна військова рада та Рада старшин. Початок історії парламентаризму в Україні слід пов'язувати з націєтворенням, зі створенням представницьких органів, що виконували державні функції під час національно-визвольних змагань 1917-1920 років. Найвідомішим з них є Українська Центральна Рада. Однак відбір членів цих органів був непрямим: представники обиралися від певних політичних і неполітичних організацій, від різних верств населення (законні та кураторські представники) та з різних регіонів території. Хоча за радянських часів парламентаризм на рівні політико-правової ідеології розглядався негативно, його окремі принципи використовувалися в практиці організації представницьких органів державної влади, особливо вищих рівнів цієї системи органів. Новий етап у розвитку парламентаризму в Україні розпочався з відновленням державної незалежності (1991 р.) [40, с.44].

Термін «парламентаризм» набув поширення у 19 столітті, але не був закріплений у Конституції. У літературі він переважно використовувався для опису системи правління, що існувала в той час у Великій Британії. Тому його називали «золотим віком парламентаризму». З часом цей термін набув загальноєвропейського визнання і став синонімом таких термінів, як

«парламентський», «парламентська (парламентська) держава», «парламентська система», «парламентська демократія». Більше того, в теорії права існує лише одна форма держави, яка називається парламентською (парламентаристською). Її природа пов'язана з особливостями організації та функціонування вищих ланок державного апарату, специфікою взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владою, а також з важливою (основоположною, провідною, активною тощо) роллю парламенту. Однак поняття парламентаризму не можна пов'язувати з якоюсь конкретною формою політичного устрою. Феномен парламентаризму притаманний усім демократіям, незалежно від того, яку політичну форму вони приймають: ідея парламентаризму була загально визнаною у 19-20 століттях, а її поширення сьогодні вважається синонімом суспільного прогресу.

Поява парламенту як фундаментального соціально-політичного інституту була природною реакцією на тиранію і деспотизм феодального абсолютизму. Наприклад, у 1215 році в Англії барони, незадоволені існуючою владою, повстали проти короля і змусили його надати своїм підданим Велику хартію вольностей, яка регулювала відносини між монархом і підданими. Обраний комітет з 25 баронів мав наглядати за дотриманням королем вимог та умов хартії. Комітет мав наглядати за дотриманням королем вимог та умов Хартії. Цей комітет часто визнають прототипом британського парламенту, а Велику хартію вольностей вважають «наріжним каменем демократії». Це пояснюється тим, що Велика хартія вольностей представляє основні ідеї парламентського правління: У 1258 році розширена рада баронів, відома як «парламент», вперше зібралася в Оксфорді, а в 1352 році англійський парламент був розділений на Сенат (Палату лордів) і Палату громад [40, с.45].

Рада лордів, яка існувала при королі, значно обмежувала владу монарха; саме з цієї ради виник парламент у Франції в середині 13 століття. За короля Людовика IX феодальну раду сеньйорів замінила постійна рада, що складалася з Великої та Малої рад. На той час французький парламент не лише виконував найвищі функції держави (ухвалення законів та нагляд за їх дотриманням), але

його члени також були зобов'язані наглядати за станом доріг і вулиць столиці, контролювати житлове будівництво, дбати про санітарний стан міста, забезпечувати Париж продовольством і водою. 1302 року король Франції Філіпп IV розширив і скликав Раду феодалів, світських і духовних, яка стала прообразом представницької державної інституції. Хоча в Раді брали участь представники духовенства і великих феодалів, вперше до неї були допущені представники вищих класів буржуазії, так званого третього стану, а також багатих селян. Ці збори представників станів називалися Генеральними станами. Такі збори збиралися не тільки в Парижі, але й у великих провінціях. Феодална монархія у Франції набувала рис представницької системи. Король скликав Генеральні збори перів переважно тоді, коли йому були потрібні гроші, коли він вводив нові податки або затверджував старі, а також коли шукав схвалення своєї політики. Судові та адміністративні функції король залишав за собою.

Лише після буржуазної революції XVIII століття парламентська система поширилася по всьому світу. Відтоді ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки утвердилася в Європі, а згодом поширилася і в Північній Америці. У більшості розвинених країн термін «парламент» використовується для позначення представницьких органів [41, с.171].

Отже можна зробити висновок, що виникнення парламентаризму та функціонування парламенту як суспільно-політичного явища свідчить про діалектичний характер його історичного розвитку. Це пов'язано з тим, що феномен парламентаризму і парламент виникли як реакція громадян на існуючу політичну систему і прагнення громадян реально брати участь, хоч і опосередковано, в управлінні державними справами.

Парламентська практика свідчить, що кожна країна по-своєму сформувала справжній парламентаризм і створила дієву систему законодавчої влади, засновану на сукупності ефективних принципів.

Як показує досвід функціонування країн розвиненої демократії, парламенти є основою демократичної свободи в суспільстві та ефективним інститутом проти узурпації влади будь-якою особою чи групою осіб. Парламент

є центром ідеологічної сфери та місцем постійних дебатів щодо суспільно-політичного устрою держави. Саме тут партійні лідери та громадські діячі мають можливість постійно переконувати електорат у необхідності змін відповідно до своїх програм з метою завоювання народної влади шляхом демократичної боротьби.

## **1.2. Становлення вітчизняного парламентаризму**

Наразі серед науковців та дослідників української політичної історії немає єдиної думки щодо історії становлення парламентаризму в Україні. Аналізуючи науково-історичну спадщину та сучасні дослідження вітчизняного парламентаризму, можна умовно поділити науковців, які вивчають це питання, на кілька груп. Представники однієї групи вважають, що історія парламентаризму в Україні сягає сармато-скіфського та антського періодів, задовго до виникнення держави, відомої під назвою Київська Русь. Прихильники іншої точки зору стверджують, що про місцевий парламентаризм можна говорити лише з киево-руського періоду, не раніше. Багато дослідників стверджують, що парламентаризм в Україні розпочався за часів Козацької республіки. Водночас більшість дослідників схиляється до думки, що про витоки місцевого парламентаризму можна говорити лише за наявності двох умов - демократичних інститутів та представницької влади [40, с.83].

Тому розглянемо детальніше аргументи та погляди провідних вітчизняних науковців на витоки парламентаризму в Україні.

Український правознавець Ю. Шемшученко аналізує становлення українського парламентаризму та простежує його витоки як державності ще з античності. «На території сучасної України він з'явився у скіфський період (7 ст. до н.е. - 3 ст. н.е.), зокрема в період становлення рабовласницької монархії у Північному Причорномор'ї», - зазначає науковець. Продовжуючи своє дослідження і розглядаючи організацію влади в містах-державах Північного Причорномор'я, таких як Ольвія, Пантікапей і Херсонес, Ю. Шемшученко пише: «Ці поліси досягли найвищого розквіту в Північному Причорномор'ї: «Ці поліси

досягли свого розквіту в VI-VII століттях до нашої ери. Їхньою політичною формою була демократична або аристократична республіка, подібна до давньогрецького поліса. Найвищим органом влади в цих містах-державках були народні збори. Брати участь у його роботі мали право лише повноправні вільні громадяни. Народні збори відповідали за прийняття законів. Народні збори також обирали посадових осіб. Міські збори були постійно діючими органами влади. Вони обиралися Народними зборами і виконували виконавчі функції, такі як розробка проектів законів та інших постанов Народних зборів, відбір кандидатів на виборні посади та керівництво діяльністю посадових осіб. Роботою цього органу керував голова ради, який також обирався Народними зборами» [41, с.186].

На думку іншого дослідника історії парламентаризму В. Журавського, «період існування віча слід розглядати як приклад боротьби між особистою владою і демократичними тенденціями». На цьому ґрунті пізніше з'явилося зерно парламентаризму».

Як показує аналіз історичних, політичних, правових та соціологічних джерел, парламентаризм сьогодні є однією з головних тем політичної науки. Його становлення безпосередньо пов'язане з низкою глобальних аспектів і проблем, серед яких рівень і характер демократії, представницького правління та контролю громадян за діями влади, що визначають напрямок демократичного розвитку. У цьому напрямі перед вітчизняною наукою постає завдання пошуку та застосування нових підходів до розуміння та інтерпретації парламентаризму як інституту, що має глибоке історичне коріння та виконує багато важливих функцій у системі поділу влади.

Хоча сучасні представницькі органи влади та парламенти є відносно «молодими» порівняно з тисячоліттями прямого народного правління, яке вчені пізніше назвали прямою демократією, український парламентаризм має значне історичне минуле. Українська парламентська традиція починається зі становлення демократичних інститутів в Україні, системи поділу влади та представництва громадян в органах влади [40, с.85].

Представницька парламентська система виникла зі збільшенням чисельності населення та ускладненням соціальної структури.

Перші ознаки демократичних форм правління з'явилися ще в античності, задовго до виникнення Київської Русі. Незважаючи на переважання монархій у середньовічній Європі, Київська Русь мала таку політичну систему з ранніх часів.

Починаючи з 7-го століття, на зміну антським племенам прийшли інші східнослов'янські племена: поляни, древляни, сіверяни, волиняни, дреговичі та інші. Вони утворили конфедерацію східнослов'янських племен, тобто князівства; у 8 столітті, з метою ефективної боротьби з кочівниками, ці князівства об'єдналися в Руську суперфедерацію з центром у Києві; у 9 столітті ця конфедерація ще більше зміцнилася і стала Руськими землями, до складу яких увійшла майже половина східних слов'ян. Процес політичної інтеграції завершився об'єднанням Києва і Новгороду в давньоруську державу Киванська Русь, під контролем якої до 10 століття перебували всі східнослов'янські племена.

Таким чином, заснування Київської Русі (9 століття нашої ери) можна вважати початком формування української держави і водночас початком представницького правління. Київська Русь була типовою феодальною монархією, заснованою на принципі васальної залежності правителя від князівських держав, до складу яких вона входила [41, с.188].

В адміністративному відношенні Київська Русь не була унітарною державою, а складалася з відносно незалежних земель і волостей зі слабкими економічними зв'язками. Главою Київської Русі був великий князь, і хоча на Русі не було державного представницького органу, влада великого князя була певною мірою обмежена і контролювалася народними зборами (віче) міста Києва.

Вже в 11-12 століттях історики фіксують, що в Києві, Новгороді та Смоленську існували народні збори. Р. Ращенко пише, що «народ збирався на віча і віче, і що вирішували старійшини, те й ставало основою передмість»: «Віче

- це народні збори, вищий орган народу, який з давніх часів вирішував долю народу».

Особливо з огляду на племінну спорідненість новгородців і українців, віче в новгородських землях мало велике значення для розвитку російських представницьких інститутів. Адже принципи новгородського віча ґрунтувалися виключно на чистій демократії.

На початку правління князя Ярослава Мудрого Новгород отримав право на встановлення справжньої республіки, і це право було визнано наступниками Ярослава. У Новгороді поступово склалася триступенева політична система і добре розвинена судова система. Міста і села користувалися повною автономією. Народ обирав Боярську раду (Боярська рада в Новгороді), князів, архієпископів і намісників. Боярська рада була законодавчим органом (парламентом), архієпископ був президентом, а воєвода - головою адміністрації. Князь був головнокомандувачем республіканської армії. Всі глави сімей мали право бути присутніми на Національних зборах, а будь-який громадянин міг скликати їх, подзвонивши у вічовий дзвін.

Український дослідник Юрій Шемшученко у своєму дослідженні зазначає, що колишня давньоруська держава успадкувала майже всі владні функції військової демократії від Русі та Руських земель. Влада великого князя Київського була великою, але не безмежною. Рішення, особливо з найважливіших питань, приймалися за згодою бояр або «людей князівства», які входили до боярської ради, разом з представниками духовенства, митрополитом та іншими. Члени ради називалися «думцями» і скликалися великим князем. Думці були важливим дорадчим органом давньоруської держави і приймали рішення як з військових, так і з цивільних питань [40, с.88].

Склад і діяльність боярського парламенту не були законодавчо врегульовані. Боярський парламент був постійною інституцією, але його склад постійно змінювався (10-15 бояр), оскільки бояри запрошувалися князем за власним бажанням і вибором. Єдиним винятком був боярський парламент Галицько-Волинського князівства, який був головним органом державного

управління в цьому князівстві. Боярський парламент збирався за власною ініціативою бояр. Князь не міг здійснити жодної законодавчої дії без схвалення боярського зібрання. До компетенції боярського зібрання входило обговорення законодавчих, внутрішніх, зовнішніх справ, державного устрою та релігійних питань, а його рішення мали дорадчий характер.

Боярська дума, яка стала органом державного управління, набула характеру станово-представницької влади, що здійснювалася на колегіальних засадах. За певних умов вона могла б стати інститутом парламентаризму. Однак політичний розвиток України пішов іншим шляхом.

У Київській Русі общинна та місцева автономія була дуже сильною. Народ управлявся виборними посадовими особами, а центральні представники не порушували загальних демократичних принципів Київської держави.

З кінця 14-го до початку 16-го століття держава поступово зміцнювалася. За князя Вітовта татарський хан Токтамиш відмовився від своїх прав на руські землі, і держава почала розвиватися.

Литовсько-Руська держава спочатку була ранньофеодальною монархією і незабаром перетворилася на монархію князівських володінь. Вона в основному управлялася за давньоруським устроєм. Судова та податкова системи були побудовані за зразком аналогічних систем у руських князівствах.

У 1569 році було підписано Люблінську угоду, яка об'єднала Велике князівство Литовське з Польщею. Люблінська угода надавала особливі привілеї українським регіонам - Волині, Поділля, Брацлавщині та Київщині. Всі регіони були визнані рівними у правах для королівських підданих, а католицька і православна шляхта отримали рівні права. Литовський статут продовжував залишатися чинним [41, с.190].

Державний устрій Речі Посполитої сформувався в основному в перші роки її заснування: У 1572 році Виборчий сейм прийняв федеративну конституцію, яка увійшла в історію під назвою «Генріківські артикули». Цей документ проголошував шляхетську республіку. Висунення та обрання короля визначалося скликаними (не королівськими) зборами, процедура виборів

відбувалася у виборчих зборах, а присяга монарха складалася на коронаційних зборах. Нагляд за діяльністю короля здійснювала «Прибійна рада», що складалася з 16 членів.

Парламентом Речі Посполитої був Сейм. Він складався з двох палат, Сенату і Посольської резиденції, і збирався на шеститижневі сесії кожні два роки. До складу Сенату входили державні високопосадовці та вище духовенство. Члени Палати послів обиралися сеймиками з числа шляхти. Четверть депутатів обиралася від литовсько-українських земель. За два тижні до засідання сейму вони зустрілися в місті Слонім (нині Гродненська область Білорусі), щоб визначити свої позиції і тактику на сеймі.

Оскільки козацька автономія була визнана Королівством Польським, між сеймом Речі Посполитої та Українською козацькою автономією і місцевим самоврядуванням відбувалася постійна взаємодія.

Суб'єктом самоврядування була місцева шляхта. Суб'єктом місцевого самоврядування був сеймик, який вирішував важливі питання місцевого життя. До повноважень сеймиків належало обрання органів місцевого самоврядування, обрання сеймових посланців, видача директив сеймовим посланцям та вирішення місцевих господарських проблем.

У регіонах України, що перебували під владою Литви, волинська шляхта почала брати участь у діяльності литовського сейму з 1520-х років. Однак регулярна діяльність місцевих сеймів розпочалася лише після реформи 1566 року, коли сеймові засідання стали обов'язковими.

Створення сеймиків у середині 1560-х років мало велике значення для розвитку політичного життя і свідомості української шляхти. Він був частиною системи парламентської демократії. Це був форум для зустрічей, дебатів, вирішення місцевих проблем та обговорення загальнодержавних питань. На сеймиках шляхта усвідомлювала себе політично активною частиною суспільства та аристократичним «народом» [40, с.93].

Отже, наступним етапом розвитку України як держави була Козацька республіка (1648-1667) та Гетьманщина у складі Російської імперії аж до скасування гетьманства у 1764 році.

Козацька республіка зародилася в Запорізькому регіоні. У Війську Запорозькому джерелом влади був «народ», і всі козаки мали право брати участь у виборах. Спочатку, коли кількість козаків була невеликою, вони користувалися цим правом на практиці. Пізніше, коли кількість козаків збільшилася, козаки повинні були обирати представника від кожного роду.

Найвищим органом влади в Запорозькій Січі була рада (коло), яка збиралася тричі на рік - на Новий рік, Великдень і займалася посередництвом. На засіданнях ради мали право бути присутніми всі козаки, а саму раду скликав доббиш, б'ючи в барабан. Засідання проходило в урочистій обстановці, козаки ставали в коло, і кошовий оголошував засідання відкритим. Козацька рада відповідала за обрання кошового отамана (в перший день кожного Нового року), обрання суддів, писарів, осавулів і курінних отаманів, людей вежі, старшин, перерозподіл земельних, лісових і водних угідь серед козаків з важливих питань. Рада також збиралася для прийняття важливих рішень, таких як оголошення війни, укладення миру, призначення військових операцій і покарання тяжких злочинців.

«Адміністративна» влада належала кошовому отаману та військовим ревізорам, яких щорічно обирала військова рада. Вибори кошового отамана відбувалися за особливою процедурою.

Боротьба українського народу проти Польщі у Національно-визвольній війні 1648-1654 років призвела до створення Гетьманщини під проводом Богдана Хмельницького та утворення Козацької республіки - першої незалежної держави України [41, с.192].

На організаційному рівні центрального уряду Гетьманщини використовувалася традиційна козацька модель управління, де влада була зосереджена в руках гетьмана, а військові, такі як сотники, старшини, писарі та судді, були його помічниками. Однак перебирання Військом Запорозьким

функцій повноцінного державного органу неминує призвело до радикальних змін на цьому адміністративному рівні. Насамперед, це відобразилося на розвитку адміністративного органу - Головного командування Війська Запорозького. Подальшого розвитку набула казахська система правосуддя. У цій сфері була встановлена певна ієрархія общинних, сотенних і полкових судових установ, що призвело до створення військових судів і утвердження гетьмана як верховного судді. Подібні перетворення відбулися і в управлінні фінансовою системою. Більше того, з додаванням посад заступника генерального підскарб'я та бунчужного ускладнилася структура та інституції генеральної канцелярії, вибудувалася певна внутрішня ієрархія, а також був вироблений більш-менш універсальний алгоритм поступового кар'єрного зростання генерального підскарб'я як члена гетьманського уряду. Це створювало певну традицію в державному житті та зміцнювало політичну систему.

Гетьман України був не лише військовим лідером. Він був законодавцем і водночас виконавцем. Він видавав закони, накази і розпорядження (листи) універсали, тобто загальнодержавного значення. Однак повноваження гетьмана в законодавчій сфері були досить обмеженими. Найвищою владою при гетьмані була парламентська рада - вищий представницький орган краю. Генеральна рада не мала парламентських функцій. Це був радше керівний орган козацького стану. Козацька старшина відігравала провідну роль на всіх етапах її діяльності (скликання, формування порядку денного, підготовка та прийняття рішень). Пізніше важливу роль у гетьманаті почала відігравати Старшинська рада, що складалася з полкової старшини, сотників, представників військової громади та міської адміністрації, а також вищого духовенства. Ця рада перебрала на себе функцію обрання та звільнення гетьмана. Рада старшин була колективним органом управління гетьманату, могла приймати закони за відсутності гетьмана і була вищим судовим органом. Той факт, що більшість старшин зберігали свої посади при зміні гетьмана, свідчить про реальну владу гетьмана. В Україні завжди існувала опозиція до влади гетьмана. Козацька шляхта не хотіла визнавати абсолютну владу гетьмана, наводячи як приклад обмеженість

Польського королівства. За Богдана Хмельницького старшина не наважувалася виступати проти неї, але згодом гетьман недооцінив старшину і змушений був їй підкоритися.

Після ліквідації Гетьманщини у 18 столітті Російська імперія спочатку ліквідувала гетьманців. Російська імперія спочатку ліквідувала гетьманців, а потім і Запорозьку Січ [40, с.95-96].

Російська імперія з її потужним централізованим бюрократичним апаратом поглинула Українську державу. З цього моменту вся українська територія підпорядковується центральним і місцевим органам влади Російської імперії. Значна частина українського дворянства здобула статус і зарплату, працюючи в імперському центрі; не дивно, що в 1805 році в Санкт-Петербурзі налічувалося понад 132 000 українських дворян.

На початку 19 століття Російська імперія розділила територію України на дев'ять областей: Київську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Харківську, Херсонську, Таврійську, Підляську та Волинську губернії. 1815 року Російська імперія приєднала Холмщину та Підляшся, а 1831 року - Берестейщину та увійшла до складу Люблінської та Гродненської губерній. У цей період понад 75% українського населення були або кріпаками, або виконували феодалні повинності від імені держави.

Одним із результатів революції 1905-1907 років стало створення законодавчого органу Російської імперії - Державної думи Російської імперії.

Ідея створення представницького законодавчого органу в Росії почала реалізовуватися після того, як російський цар Микола II затвердив у 1905 році основні документи, що регламентували формування та функціонування Державної Думи Російської імперії: «Положення про вибори до Державної Думи» та «Заснування Державної Думи».

Намір створити парламент був заявлений ще в Маніфесті від 17 жовтня 1905 року, в якому імператор дарував громадянські права і свободи (такі як свобода совісті, віросповідання і політичний плюралізм) всім підданам. Це була своєрідна конституція, яку імператор подарував народу [40, с.98].

Спочатку планувалося, що Дума діятиме як дорадчий орган і виконуватиме функцію попередньої розробки та обговорення законів. Однак зростаюче невдоволення в суспільстві змусило уряд і царя внести суттєві зміни до цих установчих документів.

Грушевський брав участь в обговоренні конституційних питань в Росії від імені України: У травні 1905 року у статті «Конституційні питання в Росії і українство» він виклав проект майбутнього конституційного ладу Російської імперії. Цей проект ґрунтувався на двох основних принципах: представницьке правління та національна і регіональна децентралізація. Хрущовський проаналізував тогочасну ситуацію в Росії та місце українського руху в контексті російського національного руху. Через цензуру він не використовував терміни «демократія» чи «федералізм», натомість вживав терміни «прогресивний», «представницький» та «раціональний». Значну увагу Струве приділив критиці принципу, згідно з яким єдиною представницькою структурою були прямі вибори до Всеросійського парламенту, а також розробив механізми національної та регіональної децентралізації Російської імперії та визначив права автономних регіонів. Таким чином, чим більша національна територія, тим більші повноваження парламенту. Того ж року радикальні фракції українського руху запропонували власний проект конституції. «Основний закон Самостійної України» був опублікований у журналі «Самостійна Україна», що видавався Українським народним союзом, Українською народною партією. Проект значною мірою сформувався під впливом ідей Драгоманова. Однак він відрізнявся тим, що в основу документа було покладено принцип повної незалежності України. Він пропонував встановлення президентської республіки, із законодавчою владою, представленою двопалатним парламентом, що складався з Палати представників і Сенату, та виконавчою владою, представленою Президентом Всеукраїнського Союзу. Судова влада буде представлена судами [18, с.41].

Після падіння російського царського режиму ліберальні члени Української прогресивної спілки разом із Соціал-демократичною партією на чолі з Симоном Петлюрою у березні 1917 року утворили Центральну Раду.

На березневому засіданні Центральної Ради було висунуто кандидатів до губернських земських та Київської міської рад, засновано власний друкований орган, запроваджено український прапор, розпочато підготовку до всеукраїнської маніфестації, надано Раді приміщення та фінансову підтримку для її діяльності, посилено роль української мови, українізовано школи та інші навчальні заклади, обговорено питання запобігання погромам, організації експертних зібрань, зокрема Всеукраїнського національного конгресу, та інші питання. Ще до скликання Всеукраїнської Національної Ради Центральна Рада поступово почала розвивати ідею української незалежності та перетворення самої Ради на представницький орган всього українського народу. Пріоритет у цьому відношенні, здається, віддавався українській організації на чолі з С. Черкіним, яка була заснована в Одесі в той же день, що й Центральна Рада в Києві, і яка на засіданні Центральної Ради 10 березня 1917 року запропонувала «здійснення на Україні демократичної республіки, тобто, по можливості, гетьманату і повної незалежності». був її представником. Він також розпочав підготовку до скликання Українських Національних Зборів і наполягав на тому, щоб Центральна Рада негайно перебрала представницьку владу на всій території України і перетворила свої комітети на міністерства [40, с.122].

У квітні 1917 року в Києві було скликано Всеукраїнський національний конгрес, на якому було легалізовано Центральну Раду, суттєво оновлено її персональний склад, і вона фактично стала революційним українським парламентом. За різними даними, на з'їзді були присутні від 900 до 1500 делегатів з усієї України, які мали право вирішального та дорадчого голосу. З'їзд обрав 115 делегатів до Центральної Ради. Серед них було майже стільки ж делегатів від регіонів, скільки від громадських і професійних організацій. З'їзд також затвердив Грушевського на посаді президента. Його заступниками стали В. Винниченко та С. Єфремов. Таким чином, до 8 квітня 1917 року Центральна

Рада складалася з 118 членів, включаючи голову та делегатів. Через кілька днів, методом кооптації, до цього списку було додано ще п'ять членів. Новонароджені члени УЦР, обрані Всеукраїнським національним конгресом, мали бути затверджені або замінені обласними з'їздами.

Національний конгрес завершив формування Української Центральної Ради (УЦР) і надав їй статус регіонального законодавчого органу. Виконуючи волю Всеукраїнського Національного Конгресу та Всеукраїнського Конгресу, Центральна Рада проголосила автономію України в Універсалі від 23 червня 1917 року: «Нехай буде Україна вільна. Нехай український народ має право сам розпоряджатися своїм життям на своїй власній території, не відділяючись від Росії і не розриваючи зносин з Російською державою», а 28 червня створила Тимчасовий уряд (адміністративний орган, що складався з Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком та восьми міністерств на чолі з міністрами) [41, с.198].

29 квітня 1918 року делегати з'їзду Федерації земельних власників у кількості 6 500 осіб проголосили Гетьманську державу. Колишній царський генерал Павло Скоропадський прийшов до влади в Україні, було обрано гетьмана і створено так звану «Гетьманську державу». Переворот відбувся майже без пострілів і без кровопролиття, оскільки більшість політичних партій і верств населення відмовилися підтримати Центральну Раду і Раду Міністрів.

Скоропадський одразу ж змінив назву Української Народної Республіки на Українську Державу. Гетьман у своїх перших офіційних документах (Грамота до Всеукраїнського народу від 29 квітня 1918 року та Закон про тимчасовий державний устрій України) Він неодноразово підкреслював, що Україна будуватиме правову державу .

В руках П. Скоропадського була зосереджена як виконавча, так і законодавча влада. Виконавча влада також належала уряду (Раді Міністрів на чолі з призначеним гетьманом регентом), але уряд був повністю підконтрольний і підзвітний гетьману. Таким чином, Україна за режиму Скоропадського набула характеру монархічної держави.

У цей період гетьман мав право видавати закони, призначати кабінет міністрів, керувати зовнішньою політикою та військовими справами, а також був верховним суддею країни.

Прихильники гетьмана стверджували, що гетьман є уособленням етнічних та історичних традицій українського народу.

Хоча гетьманська династія проіснувала лише сім з половиною місяців, вона отримала широке міжнародне визнання і встановила дипломатичні відносини з Німеччиною.

За час свого правління Гетьманат ухвалив близько 500 законодавчих актів. Рішення та накази окремих міністрів і відомств часто мали силу закону. Закони набували чинності лише після того, як їх підписував Гетьманат.

14 листопада 1918 року, коли прем'єр-міністр Скоропадський оголосив федеративний закон про майбутнє об'єднання з небільшовицькою Росією, опозиція на чолі з Винченком і Петлюрою підняла повстання.

У грудні 1918 року Скоропадський зрікся влади. Гетьманство змінив уряд, сформований на таємній нараді командирів Українського національного союзу, Селянської спілки та Січових стрільців.

Головою Директорії став соціал-демократ В. Винниченко. Соціал-демократ С. Петлюра, який був призначений головним уповноваженим департаменту УНР, був призначений генеральним директором Січовими стрільцями. Він був обраний на заочних виборах. Селянську спілку представляв Ф. Швець, проректор і професор геології Київського державного університету, член УПСР, партизан УПСР. До неї також увійшли П. Андрієвський, юрист і незалежний соціаліст, та А. Макаренко, голова профспілки залізничників і безпартійний. РГ була створена з конкретною метою скасування гетьманського режиму. Після цього УНР мала визначитись із формою державного устрою.

Ю. Шемщенко зазначив, що прихід до влади РГ ознаменував нову якісну зміну в історії вітчизняного парламентаризму - від одноосібної диктатури до «трудової демократії» - влади селян, робітників і трудової інтелігенції в незалежній державі, яка ледь виражала елементи класової демократії [40, с.123].

Адміністрація відродила Українську Народну Республіку. Однак це тривало недовго, і після блискучого періоду анархії та громадянської війни Україна знову була підпорядкована більшовицькій Росії.

На початку 1919 року, коли боротьба більшовиків проти уряду вперше увінчалася успіхом, на порядок денний було поставлено питання про створення радянської держави в Україні.

Радянські війська діяли від імені Всеукраїнського революційного комітету (Всеукрревкому), який був створений за межами України 11 грудня 1919 року. Всеукраїнський революційний комітет переїхав до Харкова, столиці радянської України (до 1934 року).

Згідно з конституціями 1919 і 1929 років, вищими органами влади в Україні були:

- Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів - найвищий орган державної влади і найвищий представницький орган України;

- Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) - найвищий законодавчий, розпорядчий, виконавчий і контрольний орган у складі З'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів;

- Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету - функціонувала як найвищий державний орган України в період між з'їздами Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету;

- Народний комісаріат Української РСР - вищий орган виконавчої влади (уряд) Радянської України (УРСР, УСРР) у 1919-1946 роках, попередник Ради Міністрів УРСР.

З моменту проголошення Українська Радянська Республіка була невід'ємною частиною єдиного радянського комплексу на території колишньої Російської імперії. Так, новостворена радянська республіка в Харкові оголосила себе «федеративною частиною Російської республіки», а Тимчасовий робітничо-селянський уряд, другий радянський уряд України, у січні 1919 року закликав до об'єднання з Російською Федерацією на засадах «соціалістичної федерації».

1920, січень. 27 січня Всеукраїнський виконавчий комітет ухвалив рішення про об'єднання зусиль УСРР і Російської Федерації у сфері державного управління найважливішими галузями народного господарства в єдиному центрі в Москві. Це рішення було підтверджено постановою IV Всеукраїнського з'їзду Рад УСРР, яка проголосила незалежність республіки та схвалила її входження до складу СРСР.

3 грудня 1917 року і до прийняття Конституції УРСР у 1937 році, відповідно до статті 10 Конституції 1919 року та статті 22 Конституції 1929 року, вищим органом влади УРСР був Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів УСРР.

Перші вибори до Верховної Ради УРСР відбулися 26 червня 1938 року, в яких взяли участь 99,6% від загальної кількості виборців, 99,5% з яких проголосували за кандидатів від комуністичного блоку та незалежних партій. Всього було обрано 304 делегати.

Перший з'їзд Верховної Ради відбувся в Києві 25-28 липня 1938 року, президентом був обраний Михайло Бурмістенко, а головою Президії Верховної Ради УРСР - Леонід Корнієць. На засіданнях, що відбувалися раз на два роки, приймалися законопроекти, затверджувався державний бюджет республіки та Указ Президії Верховної Ради УРСР.

Конституція 1937 року визнала Верховну Раду єдиним законодавчим органом Української РСР. Верховна Рада скликала двічі на рік Президією Верховної Ради УРСР. Склад Верховної Ради був наступним: Рада Старійшин Верховної Ради Української РСР; Президія Верховної Ради Української РСР у складі Голови, Першого заступника Голови, заступника Голови, секретаря та 19 членів Президії; Партійні фракції Верховної Ради Української РСР; Слідча комісія; Ревізійна комісія; Постійні комісії Верховної Ради Української РСР (з питань компетенції, бюджету, законодавства) [27, с.132].

Вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади в УРСР був Народний комісаріат, створений Верховною Радою. Рада Народних Комісарів об'єднувала і спрямовувала роботу народних комісарів республіки,

координувала роботу всіх уповноважених союзних наркоматів, керувала виконавчими комітетами місцевих рад депутатів трудящих.

Під час російсько-німецької війни Верховна Рада УРСР активно працювала під час війни; після окупації української території у 1941 році Президія Верховної Ради УРСР була евакуйована до Саратова; у червні 1943 року відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про перенесення виборів до Верховної Ради Української РСР» вибори були перенесені на один рік, а термін повноважень Верховної Ради УРСР продовжено.

Наприкінці 1950-х років законодавча активність Верховної Ради зросла у зв'язку з необхідністю реалізації реформ радянської системи влади, ініційованих Першим секретарем ЦК КПРС Микитою Хрущовим.

У 1959 році обговорювалися законопроекти про судоустрій, Цивільний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Кримінальний кодекс і Кримінально-процесуальний кодекс. Загалом, у 1960-1970-х роках розширилася законотворча діяльність і посилилася кодифікація республіканського законодавства.

У 1968 році Верховна Рада Української РСР ухвалила Закон «Про сільські, селищні та міські Ради народних депутатів», який значно поживавив роботу цих низових представницьких органів.

У червні 1969 року було прийнято Кодекс про шлюб та сім'ю, у липні 1970 року - Земельний кодекс, у червні 1972 року - Водний кодекс. Народні збори щорічно затверджували проект Державної програми і республіканського бюджету, а з 1978 року приймали постанову про виконання річних зобов'язань. Однак закони, прийняті Верховною Радою УРСР, часто збігалися із законами СРСР [40, с.126].

Конституція УРСР 1978 року наблизила Україну до парламентської республіки. Верховна Рада УРСР обиралася на п'ятирічний термін. Уряд вже називався Радою Міністрів. Новим, однак, було закріплення статусу КПРС як керівної і спрямовуючої сили та легітимізація її діяльності в політичній системі радянської держави: Стаття 6 Конституції УРСР 1978 року, як і стаття 6 Конституції СРСР 1977 року, проголошувала: «Комуністична партія Української

РСР: «Комуністична партія СРСР є керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром політичної системи, державною і громадською організацією. Комуністична партія СРСР існує для народу і служить народу.

Діяльність першої та другої Верховної Ради Української РСР ґрунтувалася на вимогах радянської епохи. Її діяльність контролювалася Центральним комітетом Комуністичної партії України, вона не була постійно діючим органом, збиралася двічі на рік і практично лише ухвалювала законопроекти, підготовлені Президією Верховної Ради УРСР та погоджені з ЦК КПУ.

Радянські українські депутати поєднували роботу у Верховній Раді з іншими видами діяльності. Законодавча діяльність була неефективною та неактивною, тому конституційний статус Верховної Ради Української РСР об'єктивно знижувався.

Нова ера українського парламентаризму розпочалася у 1990 році, коли відбулися останні вибори (12 скликання) Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. Вперше за часів радянської влади вибори проходили за системою пропорційного представництва. Це дозволило опозиційним силам увійти до радянського законодавчого органу і вперше за часів радянської влади вони увійшли до складу Народної Ради - опозиційної партії в парламенті. Діяльність Верховної Ради стала схожою на діяльність багатьох сучасних парламентів, і вона почала працювати на постійній сесійній основі, а не лише в періоди засідань, як це було раніше [40, с.127].

Отже, як висновок можна сказати, що становлення і розвиток парламентаризму в Україні історично йшло в ногу із загальносвітовими процесами та напрямками українського державотворення

Виборче представництво «народу» через державні інститути вперше в більш-менш широких масштабах практикувалося в період феодального ладу та представницьких установ. Ці періоди слід визнати справжньою передісторією світового парламентаризму. Однак, з об'єктивних причин, національна історія України не знає періоду феодальної монархії. Водночас історичні джерела містять достатньо свідчень того, що в період існування державного устрою,

відомого як Запорозька Січ або Гетьманщина (17-18 століття), деякі козацькі ради були виборними, а отже, представницькими. Цей період слід вважати передісторією парламентаризму в Україні.

Початок історії парламентаризму в Україні припадає на другу половину 19 століття. У цей період розпочався процес формування ідеології парламентаризму в Україні. Тоді ж були створені перші громадські представницькі органи: Галицький та Буковинський крайові сейми. Однак слід зазначити, що ці сейми були не українськими, а іноземними інституціями. Початок історії парламентаризму в Україні слід розглядати у зв'язку з формуванням самої української держави.

Початок практики парламентаризму відображає створення та функціонування представницьких установ, які виконували певні державні функції під час визвольних змагань 1917-1920 років. Найвідомішим з цих органів є, мабуть, Центральна Рада України. Однак ані Українська Центральна Рада, ані інші представницькі органи часів визвольних змагань не були «класичними» парламентами. Це було пов'язано з тим, що їхні політичні представники не мали традиційних парламентських засобів представництва через прямі вибори. Відповідні вибори зазвичай були непрямими, тобто судовими. Тому їх можна визнати територіальними та юридичними інститутами політичного представництва.

### **1.3 Верховна Рада України як законодавчий орган у публічному управлінні**

Відповідно до Конституції України, парламент України - це Верховна Рада України, яка виступає представником інтересів Українського народу і здійснює свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, Парламент є єдиним постійно діючим вищим органом законодавчої влади, що обирається на загальнонаціональному рівні [21].

Однак конституційно-правова практика діяльності парламенту в Україні характеризується численними випадками відступів від вищезазначених вимог

статті 19 Конституції України і, зокрема, відсутністю належного конституційно-правового статусу парламенту, відсутністю достатніх правових підстав для прийняття законодавчих рішень та використання конституційних повноважень Верховної Ради України.

Важливість цього питання зумовлена неузгодженістю конституційного визначення правового статусу Верховної Ради України як суб'єкта конституційних повноважень, через що при застосуванні конституційних положень виникають питання щодо законності процесу прийняття парламентських рішень, що є предметом розгляду Конституційного Суду України, та виникають правові спори.

Верховна Рада України функціонує як єдиний постійно діючий вищий орган законодавчої влади в системі органів державної влади. Відповідно до частини першої статті 76 Конституції України, Верховна Рада України складається з 450 народних депутатів України, які обираються строком на п'ять років. Водночас, частиною 5 цієї ж статті передбачено, що строк повноважень Верховної Ради України також становить п'ять років.

Це пов'язано з тим, що строки повноважень народних депутатів України, як правило, значно коротші, ніж п'ять років. Ці строки продовжуються до першої сесії ВР України, обраних після скасування воєнного чи надзвичайного стану, зокрема, якщо повноваження ВР України закінчилися під час воєнного чи надзвичайного стану (ч. 4 ст. 83 Конституції). Однак у цьому випадку повноваження депутатів перетинаються з повноваженнями парламенту в цілому [21].

Конституція України встановлює порядок визначення двох окремих повноважень народних депутатів України та Верховної Ради України в цілому. Зокрема, частина 6 статті 79 Конституції України передбачає, що повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення ними присяги. Водночас, повноваження народного депутата втрачаються у разі його відмови скласти присягу. Частина 2 статті 82 Конституції України також передбачає, що

Верховна Рада України набуває повноважень за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу, тобто не менш як 300 народних депутатів.

Іншими словами, повноваження депутатів і повноваження Верховної Ради - це різні правові явища. Більше того, оскільки парламент здійснює свої повноваження через діяльність народних депутатів України, вирішення цієї проблеми пов'язане з іншою суперечністю. Зокрема, якщо частина з понад 300 обраних народних депутатів України відмовиться скласти присягу з політичних мотивів, то повноваження парламенту будуть достатніми лише для обраних депутатів і не буде народних депутатів України, які представляють дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Подібна ситуація склалася в українській конституційно-правовій практиці. Однак без достатньої кількості повноважних представників парламент за жодних обставин не може вважатися повноважним.

Тому, якщо положення щодо набуття повноважень обраними народними депутатами України не викликають жодних проблем, то визначення повноважень Верховної Ради України в частині другій статті 82 Конституції викликає питання.

На нашу думку, правильніше було б пов'язувати повноваження Верховної Ради України не з обранням не менш як двох третин від її конституційного складу, а зі складенням присяги не менш як двома третинами від її конституційного складу - народними депутатами України. До складення присяги щонайменше 300 новообраними народними депутатами України Верховна Рада України не є повноважним органом, а отже, не може розпочати здійснення своїх конституційних повноважень.

Таким чином, повноважність Верховної Ради України є необхідною умовою для набуття новообраними депутатами статусу законодавчого органу держави.

Конституція України визначає початок повноважень новообраного парламенту як дату відкриття першого засідання Верховної Ради України з одночасним припиненням повноважень попереднього складу. Цим

забезпечується реалізація важливого принципу здійснення державної влади - її безперервності.

Цей принцип поширюється і на дострокове припинення повноважень парламенту у випадках, передбачених Конституцією. Іншими словами, існуючі повноваження Верховної Ради України будуть збережені навіть у разі закінчення строку, передбаченого пунктом 5 статті 76 Конституції. Навіть після закінчення строку дії пункту 5 (п'ятирічний строк) частини 5 статті 76 Конституції України повноваження Верховної Ради України поточного скликання зберігаються до дня першого засідання Верховної Ради України наступного скликання [79, с. 173-180].

Водночас, Конституція України встановлює максимальний кількісний склад Верховної Ради України - 450 народних депутатів України. Однак за мажоритарною виборчою системою кількість фактично обраних депутатів може становити менше двох третин від конституційного складу Верховної Ради України. У такому випадку може виникнути необхідність у проведенні довиборів депутатів у невдалих мажоритарних округах до обрання необхідної кількості депутатів для формування Верховної Ради України.

Вибори у відповідних округах також будуть потрібні у випадках, передбачених Конституцією України, коли дострокове припинення повноважень депутатів зменшує кількість депутатів у Верховній Раді. У пропорційній системі, де вибори проводяться в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, проблема є більш складною. Уявіть собі ситуацію, коли понад 150 депутатів, обраних за партійним списком, залишають парламент, а їхні заступники або не з'являються у списку, або відмовляються скласти присягу депутата. У такому випадку немає іншої альтернативи, окрім як піти на дострокові парламентські вибори. У цьому випадку чинний парламент не може продовжувати здійснювати свої повноваження, оскільки не має мандата, але решта членів чинного парламенту втрачають статус народних депутатів України лише в день першого засідання новообраного парламенту.

Відповідно до конституційного визначення (ст. 75) Верховна Рада України є парламентом, одним із органів державної влади в Україні. Верховна Рада як виборний представницький орган (орган), що обирається народом, є єдиним органом, який представляє інтереси українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України). Зважаючи на це, Верховна Рада діє відповідно до наданих їй прав, а не згідно з кимось наданими їй розпорядженнями та дорученнями. Її рішення виходять від народу [21].

У цьому контексті звернемо увагу на те, що у сучасних державах представницької демократії (включаючи й Україну), поряд із класичними принципами виборів парламенту, основоположними є незалежний мандат депутата (ч. 2 п. 3 ст. 80 Конституції), прийняття рішень більшістю поданих голосів (ст. 91 Конституції) та публічне проходження засідань (ст. 84 Конституції) [22, с.163].

Виходячи з цих принципів, рішення Верховної Ради політично і юридично випливають з народу, який вона представляє. Застосовуючи ці принципи, люди можуть і здійснюють своє право керувати державними справами.

Водночас слід пам'ятати, що Верховна Рада України як Національні Збори є невід'ємною частиною загальної системи владних інститутів, яка не може монополювати політичну волю. Люди. Отже, особливо після перегляду Конституції України у грудні 2004 року, діяльність Верховної Ради в Україні значною мірою визначали представники партій у формі фракцій.

Вони є основними чинниками формування або несформованості волі держави. Фактичний центр процесу перемістився з парламенту в неформальну сферу партійних об'єднань.

Однак не слід ані перебільшувати, ані недооцінювати здатність парламентів інтегрувати суспільні інтереси. Дебати та дискусії в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради – канали формування спільних думок і, зрештою, прийняття бажаних суспільством рішень. Завдяки рішенням, прийнятим Верховною Радою в межах її повноважень, вони набувають правової форми та є обов'язковими для всіх, хто перебуває на території України. По-

перше, законопроект Верховної Ради передає волю парламентської більшості вищому органу державної влади, насамперед Кабміну України [28].

Короткий огляд влади виявляє центральну роль Верховної Ради у формуванні волі держави. Хоча Верховна Рада не має монополії, вона має найважливіші привілеї в законодавчому полі. Не випадково Конституція визначає його як єдиний законодавчий орган країни, хоча й не зовсім так.

Верховна Рада України бере участь у формуванні вищих органів держави. Зокрема, вона призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра, Міністра оборони і Міністра закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра — інших членів Кабінету Міністрів України, голів Антимонопольного комітету, державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду держмайна; призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Голову служби безпеки; за цією ж процедурою призначає і звільняє з посади Голову Національного банку. Крім того, Верховна Рада України призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, половину складу Національної ради з питань телебачення та радіомовлення; за поданням Президента призначає та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії, дає згоду на призначення та звільнення Президентом України Генерального прокурора України; призначає та звільняє третину складу Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково.

Водночас не можна не помітити, що у нормативному визначенні конституційно-правового статусу Верховної Ради відсутнє одне з основних положень, а саме — характеристика українського парламенту як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу. Адже воно є усталеним, загальновизнаним у світовій конституційній теорії. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України [22, с.164].

Так, Верховна Рада України є правомочною приймати закони та інші постанови і здійснювати інші повноваження, передбачені Конституцією, за

умови присутності не менш як двох третин від її конституційного складу (ч. 2 ст. 82 Конституції України). Водночас, відповідно до частини 6 статті 111 Конституції України, для прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту необхідна присутність не менш як трьох четвертих народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Таким чином, парламент, який складається з 300 депутатів, не уповноважений приймати рішення про імпічмент. Це суперечить статті 82 Конституції, яка визначає повноваження Верховної Ради України. Це означає, що для прийняття рішення про імпічмент Президента України необхідна кваліфікована більшість голосів не менш як 300 народних депутатів України.

Аналіз конституційних положень показує, що частина 3 статті 84 Конституції України зобов'язує народних депутатів бути присутніми та голосувати особисто на пленарних засіданнях Верховної Ради України, але не передбачає обов'язку для депутатів бути «завжди фізично присутніми» на пленарних засіданнях. Конституція передбачає відповідальне ставлення до своїх обов'язків усіх без винятку народних депутатів. Відповідно до статті 24, частини першої, пункту 3 [57] Закону України «Про статус народного депутата України», особиста присутність народного депутата на засіданнях обраної Верховної Ради України та її органів є не питанням його вільного вибору, а обов'язком народного депутата.

У зв'язку з цим поняття «повноважність» у Верховній Раді України відрізняється від аналогічного поняття «правомочність проводити засідання» у Верховній Раді України як загальна правова (статусна) умова здійснення всіх її конституційних повноважень. Згідно зі статтею 91 Конституції України, для проведення засідання Верховної Ради України достатньо присутності абсолютної більшості її народних депутатів від конституційного складу.

Враховуючи поточну практику роботи Верховної Ради України, можна стверджувати, що рішення приймаються за участю та голосуванням різної кількості депутатів, у тому числі й тих, які є меншими за необхідну для

ухвалення рішення. Однак це викликає сумніви щодо конституційності рішень, прийнятих Верховною Радою України як єдиним законодавчим органом.

Верховна Рада України уповноважена приймати закони та здійснювати інші конституційні повноваження за умови присутності на відповідному пленарному засіданні достатньої кількості народних депутатів України на момент голосування для прийняття відповідних рішень відповідно до Конституції України або законів України.

У своєму рішенні № 11-рп/98 від 7 липня 1998 року Конституційний Суд України зазначив: «Народні депутати України зобов'язані виконувати свої обов'язки в інтересах усіх громадян, що випливає зі змісту складеної ними присяги» [61].

Ще одним питанням, що стосується поняття компетенції Верховної Ради України, є питання щодо поняття «дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» Указом Президента України. Чи означає це, що компетенція Верховної Ради України та всі її повноваження припиняються з моменту набрання чинності Указом Президента України про дострокове припинення її повноважень?

Як зазначається в цьому контексті, видання Президентом України Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України «означає директивний сигнал суспільству про те, що як тільки буде сформовано новий склад шляхом позачергових виборів і новообрані депутати зберуться на своє перше засідання, вже скликана Верховна Рада України швидко Це директивний сигнал суспільству про те, що її повноваження будуть припинені». Цей указ означає лише те, що глава держави оголошує про дострокове припинення повноважень парламенту, заявляє, що він несе політичну і юридичну відповідальність перед народом за бездіяльність парламенту і розпочинає юридичну процедуру виконання цієї відповідальності шляхом призначення позачергових виборів до Верховної Ради України. Будь-яка заява про «розпуск» Верховної Ради України або негайне припинення її діяльності за

указом Президента України може розглядатися як юридична недієздатність [76, с. 124].

Таке розуміння закріплено в частині другій статті 77 Конституції України, відповідно до якої рішення про дострокове припинення повноважень є лише юридичним фактом для прийняття Президентом України рішення про призначення позачергових виборів. Однак це рішення не впливає на фактичне здійснення повноважень парламенту до першого засідання новообраної Верховної Ради України. Таким чином, це рішення не скасовує повноваження Верховної Ради України, які триватимуть до останнього дня її діяльності.

Для того, щоб Верховна Рада України могла здійснювати свої повноваження як єдиний законодавчий орган держави, вона повинна мати повноваження цього органу, тобто свій правовий статус.

Парламент набуває цього статусу з моменту обрання не менш як двох третин від 450 народних депутатів України, які входять до складу Верховної Ради України.

Повноваження Парламенту безпосередньо залежать від складення присяги щонайменше певною кількістю новообраних народних депутатів України. Верховна Рада України може набути статусу єдиного законодавчого органу держави лише за наявності щонайменше 300 повноважних депутатів.

Поняття повноважності Верховної Ради України слід відрізнити від поняття «компетенції» Верховної Ради України.

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України указом Президента України не означає, що Верховна Рада України де-факто перестала здійснювати свої конституційні повноваження, оскільки повноваження не закінчуються до початку роботи нового складу.

#### **1.4 Склад та структура Верховної Ради України в науці публічного управління**

Важливою складовою правового статусу Верховної Ради України є її структура та склад. Ці особливості зумовлені однопалатним характером українського парламенту. Верховна Рада України є однопалатним парламентом.

Однопалатний парламент - це законодавчий орган, що складається з однієї палати. Однак аналіз кількісного складу однопалатних парламентів у демократичних країнах дозволяє зробити висновок, що кількість депутатів не обов'язково залежить від структури парламенту. Скоріше, це залежить від особливостей національного розвитку і традицій [3, с.49].

Верховна Рада України характеризується кількісним та якісним складом. Кількісний склад визначається низкою об'єктивних чинників. Зокрема, розміром території держави, чисельністю населення країни, складом населення та національно-регіональною структурою держави. Ці фактори, які впливають на ефективність та якість національного представництва, мають бути враховані при визначенні кількості національних представників у парламенті. Розмір території та чисельність населення визначають відповідний кількісний склад представницьких органів, щоб інтереси народу, який їх обирає, були адекватно представлені. Водночас кількісний склад парламенту має бути достатньо обґрунтованим і оптимальним, щоб забезпечити, з одного боку, ефективність його функціонування, а з іншого - максимальне представництво різноманітних інтересів громадян.

Так, згідно зі статтею 76 Конституції України, кількість депутатів у Верховній Раді України становить 450; на думку В. Погорілка, ця кількість визначається чисельністю населення (громадян) України, виборчою системою, складом парламенту та іншими обставинами. Безсумнівно, що чисельність населення має прямий вплив на кількість депутатів. Чим більша чисельність населення, тим більший загальнонаціональний представницький орган. Яскравим прикладом є Всекитайські збори народних представників, які налічують близько 3 000 депутатів. Однак ця кількість є надмірною. В Україні

один народний депутат представляє інтереси близько 103,7 тисяч українців. У порівнянні з європейськими країнами (Франція, Італія, Іспанія, Великобританія та Франція), кількість депутатів в Україні пропорційно менша за кількість населення [29, с.132].

Тому кількісний склад парламенту України - це загальна кількість депутатів у Верховній Раді, яка формується з урахуванням таких об'єктивних факторів, як кількість населення (громадян) України, виборча система, розмір та адміністративний поділ регіону, однопалатна структура парламенту.

Кількісні показники парламенту тісно пов'язані з якісними показниками. Що стосується якісного складу Парламенту України, то він забезпечується загальними, рівними і прямими виборами. У зв'язку з цим важливо відзначити зміст якісного складу Верховної Ради України та характер співвідношення інтересів окремих груп громадян, представлених у Верховній Раді України, з інтересами суспільства в конституційно-правовому полі.

Якісна структура представницьких органів відображає соціальне, партійне, національне та професійне представництво, а також представництво жінок та молоді. Науковці аналізували якісну структуру представницьких органів ще за радянських часів, але їхній підхід зазвичай відображає основні характеристики населення та соціальні, політичні, національні та інші інтереси. Тому доцільно використати цей науковий досвід при аналізі якісної структури Верховної Ради України. На конституційно-правовому рівні чітко не визначено якісний склад Національних Зборів України, оскільки вибори до них є вільними і демократичними. Конституція України лише визначає вимоги до членів Національної Асамблеї. Зокрема, частини друга і третя статті 76 Конституції передбачають, що народним депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 76). Положення Конституції відображають віковий склад, духовно-моральні якості

українського парламенту та рівень правової культури депутатів. Наприклад, встановлення цензу осілості передбачає, що депутати повинні розуміти сучасні державні та суспільні процеси, розуміти і визнавати суспільні (в широкому розумінні) інтереси та потреби, зрештою, бути патріотами країни та її народу. Однак це не дає об'єктивного уявлення про якість представництва у Верховній Раді України. Тому важливо проаналізувати складові якісного складу представницьких органів, що допоможе з'ясувати зміст проблеми якісного складу Верховної Ради України.

До елементів, що характеризують якісний склад представницьких органів держави, належать соціальний, партійний, національний, професійний, віковий та гендерний склад Верховної Ради України. Вони аналізуються для визначення змісту якісного складу парламенту України.

Однією з найважливіших складових є соціальна структура парламенту. Верховна Рада України є соціальним інститутом, який об'єднує представників різних соціальних груп і верств, що складають українське суспільство. Існує значна проблема щодо якості представництва. При формуванні Верховної Ради України, з одного боку, не всі соціальні групи представлені, а з іншого боку, існують серйозні труднощі в узгодженні та представництві інтересів усіх соціальних груп [9, с.5].

Важливим елементом якості українського парламенту є партійний склад. Основу партійного складу складають партії та блоки, які подолали 3-відсотковий бар'єр на парламентських виборах.

Україна має багатопартійну систему. Це має переваги над однопартійною диктатурою, яка порушує один із принципів демократичного суспільства - політичний та ідеологічний плюралізм, відсутність конкуренції у боротьбі за владу та нав'язування єдиної ідеології. З конституційної точки зору, багатопартійність означає не лише наявність великої кількості партій в країні, але, перш за все, можливість чергування різних партій, які приходять до влади в результаті виборів.

Існування багатопартійної системи в Україні передбачає активну участь громадян у політичному житті країни. Участь громадян у політичних партіях та висування партійних кандидатів до парламенту є організаційно-правовими формами впливу на політичні рішення держави. Обираючи політичну партію, громадяни України висловлюють своє ставлення до певного політичного курсу. Виборча система є визначальним фактором якості партійного представництва в багатопартійній системі.

Іншим елементом якісної структури парламенту є національний склад Верховної Ради України. Це якісний показник, що відображає співвідношення між українським народом, українськими меншинами та їхнім представництвом у парламенті. На жаль, біографічні дані депутатів 4-го, 5-го та 6-го скликань Верховної Ради України не містять інформації про їхню національність. На нашу думку, представництво національних інтересів українського народу в Національних Зборах України є важливим фактором розвитку представництва. Національний інтерес є наслідком того, що український народ визначає себе як частину суспільства і визнає свої спільні інтереси. Наявність національної свідомості та національної ідеології є способом підвищення рівня відповідальності представників українського народу перед суспільством [32, с.260].

Професійний склад парламенту України має велике значення для якості парламенту. Серед українських парламентарів, як у попередньому, так і в новому парламенті, є представники багатьох професій. Це відіграє важливу роль у функціонуванні парламенту, особливо в законодавчій діяльності. Парламент України має можливість використовувати універсальний професійний досвід, який кожен депутат набув у своїй попередній діяльності, забезпечуючи таким чином різноманітність і глибину обговорення законів та інших нормативно-правових актів, що мають державне і суспільне значення. Якість представництва суспільних інтересів залежить від якості обговорення та прийняття рішень Верховною Радою України з будь-якого питання. Іншими словами, народні

депутати повинні бути компетентними та обізнаними в питаннях, передбачених законодавством.

Іншим не менш важливим показником якості представництва є стать та вік. Наприклад, на четвертій сесії Верховної Ради України було 427 депутатів-чоловіків і лише 22 депутатки-жінки. Це означає, що інтереси жінок представляли 5,11% від загальної кількості депутатів. Це менше, ніж 8,2% на момент скликання парламенту 6-го скликання (36 жінок). За віком більшість депутатів молодші 50 років: За даними ЦВК, більшість депутатів віком від 41 до 50 років (33,6%), найменше - від 81 року (0,2%), від 71 до 80 років (0,9%) та від 61 до 70 років (11,2%). Депутати віком від 51 до 60 років (28,7%), від 31 до 40 років (22,7%) та від 21 до 30 років (3%) [59, с.157].

Близько 1/3 народних депутатів - пенсіонери. Як показує практика, пенсіонери є найменш захищеною малозабезпеченою групою серед українців. Однак наявність депутатів-пенсіонерів в українському парламенті не означає, що вони представляють інтереси цієї групи. Тому, хоча інтереси та потреби пенсіонерів визнаються, їхні права не є ефективно захищеними.

Представництво жінок та молоді у Верховній Раді України є незначним. Дані про гендерний склад Верховної Ради України свідчать, що жінки стали більш активними на виборах і в результаті отримали більше місць, ніж у попередніх скликаннях, але їхні інтереси все ще недостатньо представлені.

Так, найкраще в парламенті представлені інтереси чоловіків, тоді як інтереси жінок та молоді майже не представлені, що свідчить про низький рівень представництва дітей (адже інтереси дітей краще знають і розуміють жінки, ніж чоловіки).

Аналіз якісного складу Верховної Ради України свідчить про необхідність створення механізму формування колегіального складу Верховної Ради України з метою забезпечення повного представництва Українського народу за соціальною, партійною, національною, професійною, статевою та віковою ознаками. Ефективність роботи Національної Асамблеї України залежить не лише від її якісного складу, але й від її структури.

Організаційно-функціональна структура знаходить своє відображення в діяльності Голови Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій.

Повноваження комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України та Законом України «Про комітети Верховної Ради України». Функції та повноваження комітетів визначаються Положенням про кожен комітет, затвердженим Верховною Радою України, та Регламентом Верховної Ради України. Комітети відповідальні та підзвітні Верховній Раді України. Діяльність комітетів координується Головою Верховної Ради України [44, с.27].

Основними напрямками діяльності комітету Верховної Ради України є, насамперед, законодавча діяльність, у тому числі організація підготовки за власною ініціативою або за дорученням Верховної Ради України проектів законів та інших нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України організація підготовки законопроектів від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо поданих законопроектів, у тому числі поправок і доповнень до окремих законопроектів за дорученням Верховної Ради України або за власною ініціативою, після розгляду законопроекту Верховною Радою України.

По-друге, Комісія здійснює контроль за додержанням і реалізацією Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України.

Комісія здійснює контроль за додержанням і застосуванням Конституції та законів України, інших актів Верховної Ради України, а також за відповідністю Регламенту Конституції та законам України. Комісія бере участь у контролі за виконанням державного бюджету в частині, що належить до її компетенції, забезпечує дотримання законності, економності та ефективності використання державних коштів.

По-третє, Комісія Верховної Ради України виконує аналітичну функцію шляхом збору інформації, вивчення та дослідження ефективності виконання актів законодавства Верховної Ради України (зокрема, Конституції та законів України) з питань, віднесених до компетенції Комісії, вивчення обґрунтованості та ефективності дій Уряду України, інших органів державної влади та посадових осіб; підготовки та подання висновків на розгляд Верховної Ради України.

Парламентський комітет бере участь у зовнішньополітичній діяльності Верховної Ради України, включаючи попередній розгляд і підготовку висновків та пропозицій щодо ратифікації або денонсації міжнародних договорів і конвенцій.

Серед функцій комітетів Верховної Ради функція установчих комітетів полягає насамперед в обговоренні та рекомендуванні кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються та затверджуються Верховною Радою відповідно до Конституції та законів України [82, с.82].

Таким чином, функціональне призначення комітетів Верховної Ради України визначається характером діяльності законодавчого органу. Комітети є галузевими компетентними органами, сформованими на основі фахової освіти та кваліфікації їх членів, а тому від діяльності комітетів залежить якість законодавчої діяльності.

Це впливає з обов'язкових положень про комітети Верховної Ради. Відповідно до статті 16 Закону «Про комітети Верховної Ради України» комітет зобов'язаний готувати законопроекти до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради; здійснювати попередній розгляд, редакційне опрацювання і підготовку питань, віднесених до його відання; своєчасно виконувати доручення керівництва законодавчої та організаційної роботи Верховної Ради; вивчати і враховувати у своїй діяльності громадську думку та розглядати листи громадян, що містять пропозиції щодо вдосконалення законодавчого процесу.

Верховна Рада України може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України. До складу такої комісії входять народні депутати України, які дали на це згоду. Кількісний склад комісії має

забезпечувати пропорційне представництво кожної зареєстрованої фракції. Головою Тимчасової спеціальної комісії не може бути обраний голова комітету Верховної Ради України. Пропозиції щодо персонального складу Комісії вносяться депутатськими фракціями. За заявою народного депутата України, який входить до складу комісії, Голова Верховної Ради України може звільнити його від обов'язку брати участь у засіданнях комітету Верховної Ради України, до складу якого він входить, і його відсутність з цієї причини не впливає на кворум комітету [73, с.33].

Тимчасова спеціальна комісія є головним комітетом з визначених питань. Тимчасова спеціальна комісія здійснює свою діяльність відповідно до регламенту та рішень Верховної Ради України: 1) назва комітету; 2) мета утворення комітету, його повноваження та коло питань для підготовки і попереднього розгляду; 3) кількісний і персональний склад комітету, його голова та заступник голови; 4) строк діяльності (визначений період або тривалість відповідної роботи); 5) строк звіту про проведену роботу (не більше шести місяців з дня утворення комітету); 6) заходи щодо забезпечення роботи. Наприклад, Верховна Рада України 6-го скликання створила Спеціальну контрольну комісію з питань приватизації.

Крім того, Верховна Рада України створює Тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як третина від її конституційного складу. Верховна Рада України розглядає звіт і висновки спеціальної слідчої комісії. Ці висновки та рекомендації не є остаточними для слідства чи суду.

Окрім вищезазначених парламентських установ та організацій, Верховна Рада України для забезпечення своєї діяльності створює допоміжний орган - Апарат Верховної Ради України. Статус Апарату визначається Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, Регламентом Верховної Ради України, Регламентом Апарату Верховної Ради України та Регламентом народного депутата України.

У науковій літературі така організація (інститут) визначається як організація державних службовців, які здійснюють наукове, організаційне та технічне забезпечення роботи парламенту в цілому, його палат, комісій (комітетів) та народних депутатів [38, с.8].

Відповідно до пункту 35 статті 85 Конституції України, Верховна Рада України має право призначати на посаду та звільняти з посади Керівника Апарату Верховної Ради України та затверджувати структуру Апарату Верховної Ради України. Стаття 7 Регламенту Верховної Ради України визначає функціональні завдання Апарату Верховної Ради України. Він здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, кадрове, аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій, депутатських груп та депутатських об'єднань. Апарат Верховної Ради України діє відповідно до Положення про Апарат Верховної Ради України, що затверджується постановою Верховної Ради [21].

Особливістю Апарату Верховної Ради України є те, що він складається з державних службовців, а не народних депутатів.

Хоча Апарат Верховної Ради України не уповноважений приймати рішення від імені парламенту та його органів, його роль у розробці, підготовці та забезпеченні виконання багатьох таких рішень є дуже важливою. Апарат та його працівники забезпечують певний рівень професіоналізму народних депутатів та парламенту в цілому. Так, функції Секретаріату та його помічників дають можливість народним депутатам зосередити свій професійний потенціал на кваліфікованому вирішенні першочергових питань та здійсненні своїх представницьких, законодавчих, контрольних та інших повноважень. Виходячи з універсального характеру повноважень Верховної Ради України, на народних депутатів покладається відповідальність за вирішення різних типів проблем, але це можливо лише за умови комплексного, організаційного, наукового, професійного, матеріально-фінансового підходу [13, с.16].

Отже з першого розділу, можна зробити наступні висновки. Становлення і розвиток парламентаризму в Україні історично йшло в ногу із загальносвітовими процесами та напрямками українського державотворення

Виборче представництво «народу» через державні інститути вперше в більш-менш широких масштабах практикувалося в період феодального ладу та представницьких установ. Ці періоди слід визнати справжньою передісторією світового парламентаризму. Однак, з об'єктивних причин, національна історія України не знає періоду феодальної монархії. Водночас історичні джерела містять достатньо свідчень того, що в період існування державного устрою, відомого як Запорозька Січ або Гетьманщина (17-18 століття), деякі козацькі ради були виборними, а отже, представницькими. Цей період слід вважати передісторією парламентаризму в Україні.

Початок історії парламентаризму в Україні припадає на другу половину 19 століття. У цей період розпочався процес формування ідеології парламентаризму в Україні. Тоді ж були створені перші громадські представницькі органи: Галицький та Буковинський крайові сейми. Однак слід зазначити, що ці сейми були не українськими, а іноземними інституціями. Початок історії парламентаризму в Україні слід розглядати у зв'язку з формуванням самої української держави.

Початок практики парламентаризму відображає створення та функціонування представницьких установ, які виконували певні державні функції під час визвольних змагань 1917-1920 років. Найвідомішим з цих органів є, мабуть, Центральна Рада України. Однак ані Українська Центральна Рада, ані інші представницькі органи часів визвольних змагань не були «класичними» парламентами. Це було пов'язано з тим, що їхні політичні представники не мали традиційних парламентських засобів представництва через прямі вибори. Відповідні вибори зазвичай були непрямими, тобто судовими. Тому їх можна визнати територіальними та юридичними інститутами політичного представництва.

Єдиним законодавчим органом, органом законодавчої влади в Україні є парламент. Парламент уособлює «державну владу». Функціональне призначення парламенту - приймати закони.

Законодавчу діяльність в Україні, паралельно парламенту, також здійснює народ, адже відповідно до Конституції влада народу - є джерелом державної влади, яку він здійснює або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування шляхом свого волевиявлення (через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії).

На сьогодні для діяльності українського парламенту характерним є: низька ефективність, неорганізованість, втрата професійного рівня, знецінення депутатського мандата, відсутність зв'язку між народним депутатом і виборцем і, як наслідок, гальмування розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем.

Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції України) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України. Адже сучасному нормативному визначенню конституційно-правового статусу Верховної Ради бракує визначення останньої як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу, — усталеного та загальновизнаного положення світової конституційної теорії.

Необхідно сказати, що профільним напрямом удосконалення інституту парламенту в Україні є конкретизація нормативно-правових актів, що регламентують його взаємодію з іншими державними органами влади, забезпечення їхньої узгодженості, усунення прогалів у законодавстві. Водночас головні завдання, які ставляться перед державотворцями сьогодні, необхідно звести перш за все до пошук оптимальної моделі взаємодії ВРУ з Президентом України, урядом та судовою гілкою влади.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1 Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади

У 1991 році Україна здобула незалежність і стала на шлях становлення демократичної держави. Водночас основою формування нової політико-правової системи має стати організаційно-правова конструкція вищого органу державної влади, яка б забезпечувала відповідальне та ефективне виконання роботи всіх державних органів. Проте постійні спроби реформувати систему вищих органів державної влади за європейським зразком призвели до того, що традиційні конституційні ідеали розуміння позиції та ролі кожного інституту (парламенту, президента та уряду) юридично викривлені [33, с.11].

Отже, основоположний етап державотворення – прийняття єдиної та неконституційної конституції – ще не завершено, що дає можливість оптимально шукати модель організації публічної влади, зокрема, яку Верховна Рада України зможе втілити сучасну європейську парламентську систему.

ВРУ за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як вибірна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), ВРУ є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України) [21].

Водночас слід пам'ятати, що ВРУ, як Національні Збори, є невід'ємною частиною загальної системи владних інститутів і лише в їхньому випадку не має монополії на формування політичного волевиявлення народу.

У цьому контексті необхідно зазначити, що державна влада здійснюється не через один чи декілька державних інститутів, а через відносини та діяльність публічно-правових інститутів усієї системи, які уповноважені здійснювати таку владу. Тому підхід цих конституціоналістів є правильним, враховуючи питання

про місце парламенту в системі інститутів вищої державної влади, через особливості взаємодії та взаємовпливу цих інститутів.

Власне, це, на нашу думку, дозволяє науковцям заглибитися в реальну динаміку інституційного законодавства – дослідити реальні механізми реалізації ідеї поділу влади на практиці та визначити, яка роль відводиться парламенту в сучасний етап державотворення. З огляду на зазначене, влади необхідно насамперед встановити особливості її взаємодії з: 1) Президентом України; 2) Кабінетом Міністрів України; 3) судовою владою.

Конституція України є основним (а у відносинах між Верховною Радою та Президентом України - єдиним) нормативно-правовим засобом закріплення компетенції вищих органів державної влади. Це означає, що власники цих установ не можуть приймати рішення з питань, які не входять до їх повноважень Конституцією України [30, с.83].

Це міркування про природу парламентської влади, відповідно до частини 2 до статті 85 Конституції України Верховна Рада, крім повноважень, передбачених частиною першою цієї статті, наділяється іншими повноваженнями, відповідними Конституції України. Подібний характер конституційного статусу Президента України впливає зі змісту п. 31 ст. 106 Конституції України встановлено, що Президент України має інші повноваження, передбачені Конституцією України (крім тих, про які йдеться в цій статті).

Отже, перелік повноважень Верховної Ради та Президента України вичерпно визначено Конституцією України. За звичайним законом ані глава держави, ані парламент не можуть розраховувати на додаткове повторення, яке не передбачено основним законом України.

Системний аналіз конституційних норм дозволяє стверджувати, що взаємодія ВРУ та Президента відбувається у процедурах: 1) законотворення; 2) формування органів державної влади; 3) припинення повноваження ВРУ; 4) дострокового припинення повноважень Президента України; 5) спільної реалізації

контрольних повноважень; 6) уведення воєнного або надзвичайного стану; 7) участь у конституційних церемоніях тощо [21].

Зрештою результатом законодавчої взаємодії Верховної Ради та Президента України стало або підписання прийнятого закону, або накладення на нього вето. При цьому зверніть увагу на норми ст. 94 Конституції України передбачено, що Президент України підписує, набирає чинності та офіційно оприлюднює закон протягом п'ятнадцяти днів з дня його опублікування або надсилає закон разом із вмотивованими та сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду.

Як слушно зазначає П. Т. Манюк, застосування Президентського вето є не лише ефективним механізмом впливу Президента як арбітра гілок влади на законодавчу владу, а й справжнім заходом, спрямованим на захист Конституції. Поле взаємодії ВРУ та Президента України – це відносини, які спільно формуються органами державної влади. У цьому випадку парламент і глава держави виступають у взаємовідносинах як орган, який дає згоду на призначення посадовця, або як орган, який дає згоду її призначення [31, с.88].

За поданням Президента України ВРУ призначає Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України; за поданням Прем'єр міністра України призначає інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільняє особи з посади, вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, призначає і звільняє Голову Служби безпеки України, Голову Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії. ВРУ надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України [21].

Важко не погодитися з науковцями, які стверджують, що конкретні суміщені повноваження Президента та ВРУ вимагають високого ступеня взаємної довіри та згоди, що їх призначення на вищі державні посади відповідає національним інтересам. Тому, як слушно зазначають, дуже важливим є той

факт, що процес реалізації спільної влади «базується на тому, що державні відомства можуть конструктивно впливати один на одного, спонукаючи їх до досягнення консенсусу, до пошуку взаємоприйняття». забезпечення сукупності державно-владних збалансованих рішень».

Не менш важливою сферою взаємодії Верховної Ради та українського президента є питання дострокового припинення повноважень один одного. Серед них ст. 108 Конституції України передбачає чотири обставини дострокового припинення повноважень глави держави: 1) відставка; 2) неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я; 3) усунення в порядку імпічменту; 4) смерть [21].

При цьому необхідно звернути увагу, що роль парламенту щодо кожного із зазначених підстав є різною. відбувається, якщо у процесі усунення Президента України в порядку імпічменту ВРУ виступає контролюючим органом, то у випадку відставки Глави Держави за власним бажанням єдиний орган законодавчої ініціативи лише заслуховує його заяву і не більше. відповідно зі ст. 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повторення ВРУ, якщо: 1) протягом одного місяця у ВРУ не сформовано коаліцію-депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; 2) течія шістдесяті днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів першої чергової сесії пленарні засідача не може початися. Рішення про дострокове припинення повторень ВРУ залишитися Президентом України після консультацій з Головною ВРУ, його представниками та головами депутатських фракцій у ВРУ.

До контрольних повноважень, що реалізуються ВРУ та Президентом України щодо одного, можна віднести: а) інститут імпічменту Президента України; б) заслуховування ВРУ щорічних та позачергових послань Президента України тощо. Не менш важливу правову сферу взаємодії парламенту та Президента України є процедура введення військового або надзвичайного стану. Наприклад, надзвичайний стан має спеціальний порядок введення – в

Україні або в окремому її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України й підлягає обов'язково підтверджену ВРУ [43, с.285].

Детальна процедура взаємодії цих органів у зв'язку з введенням режиму воєнного або надзвичайного стану на виконання положення статей 83, 85, 106 Конституції України регламентується статтями 189–191 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», Законом України «Про правовий режим військового стану». На вагомості парламентської складової у зовнішньополітичній діяльності України під час затвердження ВРУ указів Глави Держави про введення військового чи сильного стану в Україні наголошує А. О. Трутенко.

Не аналізуючи конкретно деталей взаємодії Верховної Ради та Президента України щодо запровадження та скасування відповідного правового режиму, зазначимо, що сьогоденні реалії нашої країни лише відображають переваги чітких законодавчих положень та деталізації відповідних процедур, лише тоді можна перешкодити Україні вирішувати етнічні проблеми політичними, а не національно-правовими засобами.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що незважаючи на законодавчу презумпцію поділу української влади на законодавчу, виконавчу та судову, наша держава має значення лише тоді, коли її діяльність також забезпечує ефективну взаємодію з іншими гілками влади. Підсумовуючи все вищесказане, необхідно сказати, що загальним напрямком удосконалення української парламентської системи є нормативно-правова поведінка, яка регулює її взаємодію з іншими державними інститутами [44, с.27].

## **2.2 Функції Верховної Ради України та форми взаємодії з іншими інституціями влади**

У парламентсько-президентській республіці формування державної влади та здійснення її повноважень відбувається за досить чітко розробленим планом: у процесі вільних виборів громадяни обирають до парламенту представників від політичних партій, президент обирається таким же чином; політична партія, яку

найбільше підтримує електорат, створює власну фракцію в парламенті та створює парламентську більшість; парламентська більшість формує політичну партію чи коаліційний уряд за згодою з фракціями, що входять до неї; парламентська більшість і створений нею уряд форма в силу походження певних повноважень від парламенту ядро влади (парламент має право призначати главу уряду шляхом узгодження його кандидатури, поданої на затвердження президенту); склад уряду, в якому парламент несе повну відповідальність за діяльність уряду також підлягає затвердженню парламентом; для виконання своїх функцій Президент наділяється низкою повноважень (які можуть бути більшими або меншими) згідно з Конституцією, але в будь-якому випадку уряд залишається підзвітним парламенту [62, с.84].

Після набуття чинності Конституції України політична система продемонструвала дедалі більший дисбаланс через нормативно-правову невизначеність щодо розподілу повноважень та процедурних питань забезпечення діяльності та взаємодії органів влади. Конфлікт, що лежить в основі, між необхідністю модернізації країни та повільними темпами суспільно-політичних і соціально-економічних реформ також загострює потенційні конфлікти у внутрішньополітичній ситуації.

Зрештою, «трикутне протистояння «президент-парламент-уряд» почало більше нагадувати боротьбу за перерозподіл влади, ніж боротьбу за вдосконалення конституційної реформи», доводячи її явну незавершеність.

У новій політичній моделі майже кожна влада опиняється в протиріччі з трьома складовими свого функціонування: механізмами легітимації (вибори, призначення, вотум довіри); механізмом підзвітності. Але найбільшою вадою реформ є те, що, окрім нових змін до Конституції, чинна законодавча база не пропонує іншого правового виходу з глухого кута, в якому опинилися основні гравці політичної системи України.

Тому однією з особливостей діяльності трикутника влади в новій ситуації є те, що вплив парламенту на діяльність уряду значно зріс. Основним механізмом їх взаємодії є безпосередня участь Верховної Ради у формуванні Кабінету

Міністрів і визначенні напрямків його діяльності, здійснення парламентського контролю, а також участь Кабінету Міністрів у діяльності законодавчого органу за допомогою різних органів. конституційні та регулятивні процедури [60, с.157].

Світова практика показує, що парламентська модель, елементи якої були запроваджені шляхом внесення змін до Конституції, загострює конкуренцію політичних сил і підвищує нестабільність діяльності інститутів влади, сформованих на основі коаліцій. Дослідники підкреслили, що перехід

Система влади, та чи інша, яка стверджує, що «посилення ролі будь-якого політичного суб'єкта в процесі прийняття політичних рішень має ґрунтуватися, перш за все, не на негативних програмах обмеження влади іншого суб'єкта, а на навпаки, в першому активному плані зростання».

Тому підвищення ролі парламенту має базуватися не на обмеженні повноважень президента, а на розвитку організації, відповідальності та консолідації самого парламенту. Тобто, «як тільки партійна система суспільства досягає певного ступеня цивілізованого розвитку і забезпечує чітку партійну структуру в парламенті та стабільну більшість у парламенті, ймовірність безпартійного президентства зменшується [62, с.85].

Звісно, це залежатиме від формування справді парламентських партій, тобто партій із високим рівнем парламентської культури та розумінням необхідності компромісу та формування коаліцій.

З іншого боку, якщо парламентаризм як політична сила не функціонує ефективно, то потрібен нейтральний арбітр, який би став на бік парламенту. При цьому одним із основних приводів для критики є взаємовідносини між виконавчою та законодавчою гілками влади.

Оскільки цей поділ влади навряд чи існує сьогодні, стверджується, що парламентська система надає занадто багато повноважень виконавчій владі і що прем'єр-міністр не може бути напряму обраний народом. Так, президент не має права самостійно призначати главу уряду та вимагати його відставки – тепер це призначення здійснює глава держави за пропозицією більшості в парламенті, а право уряду на відставку раніше забрали.

Здається, це зменшує свободу дій президента при його призначеннях і запобігає відставці уряду з політичних мотивів - це робить уряд більш стабільним і формує основу політичної відповідальності для партій, які призначають прем'єр-міністра і формують уряд. Водночас процес призначення прем'єр-міністра забезпечує ефективний механізм розпуску парламенту. Наприклад, якщо за старої системи Л. Кучма за жодних умов не міг розпустити парламент, то така можливість з'явилась за нових умов, що, на думку багатьох дослідників, створило більше можливостей для авторитаризму й не підвищило стабільності політичної системи в цілому.

Така ситуація є результатом невдалого застосування принципу «стримувань і противаг», тому необхідно законодавчо забезпечувати певні гарантії стабільної роботи цієї владної структури [63, с.27].

Для компенсації таких ризиків у європейській парламентській традиції потрібна відповідна політична культура, що включає відповідальні та принципові норми поведінки всіх політичних сил, представлених у парламенті. В Україні спроби налагодити взаємодію органів влади після внесення змін до Конституції призвели до неодноразових порушень принципу політичної відповідальності в парламенті, а також до масових проявів управлінської неефективності в діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів. з одного боку, парламент не зміг сформувати спільний уряд, що могло призвести до розпуску Верховної Ради та нових виборів, з іншого боку – після розпаду парламентської більшості доля Кабміну залишається невизначеною.

Тому ключовим елементом парламентської структури та створення уряду є парламентсько-урядовий союз – нова політична інституція в Україні, яка має зміцнити зв'язки між урядом і парламентом та підвищити політичну відповідальність влади перед суспільством.

Структурний аналіз поняття «парламентсько-урядовий альянс» показує, що альянс сформувався між двома різними рівнями організаційної структури: представницька демократична структура виражає інтереси народу як суверена, а парламенти контролюють їх забезпечення. Методи та структури виконавчої

влади для реалізації інтересів політичних і економічних груп і виконання затверджених доручень у межах державного бюджету. Організації вищого рівня можуть створювати, контролювати, спрямовувати та спонукати, але не можуть вступати в союз з організаційними системами нижчого рівня. Цей союз у правовій країні – це правовий та адміністративний нонсенс.

Після формування уряду наступним кроком у розбудові відносин між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів є затвердження Програми його діяльності – документа, над реалізацією якого працюють політичні сили, що перемогли на виборах, як у Парламентська більшість і посади в уряді. Це європейська практика і не суперечить вітчизняному законодавству. Хоча Конституція України не передбачає терміну ратифікації документу Верховною Радою з дня формування уряду, його прив'язка до конституційних повноважень Кабінету міністрів і прем'єр-міністра очевидна. Частиною 5 статті 114 Основного Закону передбачено, що «Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України і спрямовує його на виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України» [63, с.89].

Проте закон не дає відповіді на питання, чи є правом чи обов'язком КМУ подавати такий план на розгляд парламенту, які наслідки його несхвалення, у який термін він має бути затверджений і чи може парламент відкликати своє рішення про його затвердження.

«Закон про Кабінет Міністрів України» не дає відповіді на більшість цих питань. Але ця невизначеність важлива, хоча б з огляду на те, що предметом щорічного звіту перед парламентом є хід і результати виконання програми діяльності уряду. Статтею 87 КУ визначено, що питання відповідальності КМУ не розглядаються Радою протягом одного року з дня затвердження програми діяльності КМУ. З одного боку, ця норма захищає новосформований уряд від політичного тиску, з іншого – фактично не може ефективно контролювати його діяльність, оскільки будь-яке порушення вимог «Положення про відповідальність уряду перед парламентом» не тягне за собою жодних правових наслідків [72, с.158].

Затвердження Кабінетом Міністрів запланованих заходів не означає, що Верховна Рада зобов'язана сприяти реалізації затвердженого плану заходів шляхом законодавчої діяльності у відповідному напрямку. Тому питання ініціювання вотуму довіри є лише «зброєю» в руках парламенту, але через відсутність взаємної відповідальності воно не стало дієвим засобом «тиску» влади на законодавчий орган.

Однією з форм спільної діяльності парламенту та уряду є участь у бюджетному процесі. Від злагоджених дій і домовленостей між Кабміном і Верховною Радою залежить доля головного фінансового документа країни та загальна економічна ситуація. Розроблений урядом проект закону про державний бюджет на цей рік щорічно не пізніше 15 вересня вноситься до Верховної Ради та відповідно до нормативно-правових процедур після аналізу спеціальною комісією передається депутатам Національної народної депутатської ради. Конгрес для обговорення. Затвердження Кабінетом Міністрів запланованих заходів не означає, що Верховна Рада зобов'язана сприяти реалізації затвердженого плану заходів шляхом законодавчої діяльності у відповідному напрямку. Тому питання ініціювання вотуму довіри є лише «зброєю» в руках парламенту, але через відсутність взаємної відповідальності воно не стало дієвим засобом «тиску» влади на законодавчий орган [75, с.131].

Одним із найважливіших механізмів співпраці між державними відомствами є взаємний контроль. Під час такого контролю на Кабінет Міністрів основним інструментом впливу Верховної Ради на його діяльність був парламентський контроль через депутатські запити, регулярні звіти Кабінету Міністрів та відповідну діяльність Верховної Ради. Постійні та спеціальні комісії Ради. Тому в деяких країнах (Велика Британія, Ірландія) запитання до уряду виділяють або день на тиждень, або годину кілька днів на тиждень. Така практика сприяє тісній взаємодії між парламентом і урядом, тим самим підвищуючи ефективність парламентського контролю. Як прийнято в Україні, лише одна година на тиждень приділяється опитуванню влади.

У багатьох країнах ця форма контролю передбачає заслуховування відповідей уряду на письмові запитання, надіслані раніше (2-5 днів), або уточнюючі відповіді на інші усні запитання [60, с.11].

Кола цих питань визначають тему дня (години) уряду, перелік членів уряду, які повинні бути присутніми на засіданнях парламенту. Водночас, згідно з регламентом Верховної Ради України, «час запитань» має чітку тематику, і всі члени Кабінету Міністрів повинні бути присутніми та завчасно письмово повідомляти уряд про те, що зміст запитань, які обов'язковість відповіді є правом особи, яка запитує, а не обов'язком особи, яка запитує («Положення», стаття 229, пункт 6). Це зменшує контрольний потенціал «часу запитань».

Іншою формою взаємодії законодавчої та виконавчої влади є День Уряду Верховної Ради, де народні депутати, окрім внесення окремих пропозицій та ухвалення резолюцій, можуть ініціювати вотум недовіри уряду чи кабінету. Він встановлює загальний конституційний порядок діяльності уряду на основі обговорень окремих членів [58].

В українській системі взаємовідносин Верховної Ради та виконавчої влади особливе місце посідає повноваження парламенту притягувати уряд (або його частини) до політичної відповідальності. Верховна Рада розглядає це питання за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу. За результатами обговорення парламент більшістю голосів може висловити недовіру Кабміну. Обмеження цього права включають, окрім уже згаданого призупинення розгляду питань відповідальності уряду на один рік після затвердження програми його діяльності, заборону його багаторазового використання під час чергової сесії.

Отже, політичні реформи вирішують деякі принципово важливі державотворчі завдання на сучасному етапі розвитку політичної системи України. Він посилює склад, персональні та контрольні функції представницьких установ, запроваджує парламентсько-президентську форму правління, обмежує відповідні привілеї глави держави, встановлює спосіб формування парламентом уряду, створює умови для реалізації функціональної незалежності. і

збалансований розвиток. Позиція українського кабінету міністрів у системі стримувань і противаг більше відповідає парламентській системі.

Але зрозуміло, що ці напрями діяльності все ще декларуються, враховуючи парламентську більшість та особливості діяльності уряду, такі як невизначеність реалізації стратегічного підходу до реформ та відсутність системного вирішення проблем. Актуальні проблеми державотворення та соціально-економічного розвитку, орієнтація та спрямованість на розширення власної сили та ресурсної бази для реалізації цих заходів.

Наслідком цієї практики стало зростання політичної напруги, протистояння інститутів влади в правовому полі, втрата керованості в стратегічно важливих сферах і напрямках державної політики. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, однією з головних причин такої ситуації стала неефективність законодавчої гілки влади щодо підтримки дій уряду [42].

### **2.3 Діяльність Верховної Ради України в сучасних умовах**

Повномасштабне вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року створило нові ризики та загрози для роботи вищих органів влади. Адже в умовах триваючої війни між росією та Україною наявність та ефективність роботи Верховної Ради України (мандат якої був продовжений, наприклад, під час запровадження воєнного стану) та інших ключових державних інституцій є вирішальним фактором для підтримання безпеки держави, ефективності всіх її сил та її здатності до управління в цілому. Як відомо, на початку широкомасштабної окупації саме Верховна Рада України невідкладно схвалила указ Президента про введення воєнного стану відповідно до статті 85 Конституції України. Тому в контексті посилення організаційної спроможності Верховної Ради України у воєнний час важливим є питання врегулювання роботи Верховної Ради в умовах воєнного стану.

Насамперед, треба зазначити, що не передбачено особливої процедури прийняття законів в умовах воєнного стану, яка на практиці повинна і надалі

здійснюватися Верховною Радою України в рамках загальної законодавчої процедури відповідно до регламенту Верховної Ради. Це унеможливить прийняття поспішних, непродуманих і неповних законодавчих пропозицій, тоді як реалії воєнного стану можуть вимагати прискореної законодавчої процедури, принаймні з точки зору національної безпеки і оборони. Водночас, регламент Верховної Ради України вже містить деякі заходи для прискорення законодавчого процесу в цілому (можливість прийняття тимчасових постанов, розгляд законопроектів за скороченою процедурою, ухвалення закону в цілому в першому та другому читанні). Існує також суперечлива, але ефективна практика парламентських відхилень від регламентованої законодавчої процедури (недотримання встановлених строків, відмова від третього читання тощо), яка в деяких випадках дозволяє пройти всі стадії законодавчого процесу за кілька днів. Як зазначається в експертній літературі [36, с.10], у перші півроку повномасштабної війни дві третини всіх прийнятих законів були прийняті з порушенням регламентної процедури.

У проекті Плану відновлення України [45, с.72] також звертається увага на те, що законодавчі ініціативи в умовах воєнного стану розглядаються за досить складною і тривалою процедурною схемою. У будь-якому випадку, на другий рік воєнного стану в Україні, ми вважаємо, що з метою дотримання принципу верховенства права та підвищення якості ухвалюваного законодавства слід передбачити окрему та додаткову спеціальну процедуру розгляду та ухвалення законів у Верховній Раді України в умовах воєнного стану. Її перевагами над чинною практикою є посилення конкретних гарантій такої спрощеної та прискореної законодавчої процедури, а також вжиття заходів проти зловживань нею. Водночас, як слушно зазначають Ю. Кириченко та С. Чоудрі, «прискорений» законодавчий процес має включати «основні складові» або «основні стадії» такого процесу в умовах конституційної демократії [26, с. 62].

Окрім законодавчих функцій, не менш важливим є збереження належного виконання контрольних функцій Верховної Ради в умовах воєнного стану. Це безпосередньо пов'язано з необхідністю забезпечення безпечного та

безперебійного проведення засідань Верховної Ради, її комітетів та тимчасових спеціальних комісій в умовах постійної загрози ракетних обстрілів по всій території України. Запроваджена Законом України № 543-IX від 30 березня 2020 року відеоконференцзв'язок засідань Верховної Ради України стала в нагоді робочим органам Верховної Ради України.

Водночас пленарні засідання Верховної Ради України продовжують відбуватися в очному режимі, незважаючи на значні безпекові ризики. Одразу після оголошення воєнного стану в Україні законопроект № 7129 від 8 березня 2022 року [46] дозволяє дистанційну участь народних депутатів України в роботі парламенту (аналогічна ініціатива була закладена в законопроекті № 3250 від 20 березня 2020 року). Однак, незважаючи на очевидні переваги такого формату роботи Верховної Ради України (він усуває ризик збору великої кількості людей разом протягом тривалого часу), він не гарантує повного дотримання вимог статті 84 Конституції України щодо особистого голосування та вільного волевиявлення парламентаріїв на пленарних засіданнях в режимі онлайн. Більше того, конституційність пленарних засідань Верховної Ради України в режимі онлайн також викликає сумніви, оскільки рішенням Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року пленарне засідання визначається як регулярне засідання народних депутатів України у визначеному місці та у визначений час. Нарешті, легітимність та суспільна довіра до дистанційної роботи народних депутатів України також є дуже суперечливою. У цьому контексті слід зосередитися на посиленні гарантій безпеки проведення регулярних пленарних засідань в умовах воєнного стану, а не на запровадженні пленарних засідань в режимі онлайн.

Перші заходи з регулювання парламентської діяльності в умовах надзвичайного та воєнного стану були передбачені Постановою Верховної Ради України № 2100-IX від 23 лютого 2022 року [47], напередодні повномасштабного російського вторгнення. Водночас ця постанова, хоч і була спрямована на забезпечення безперервного функціонування парламенту, фактично не містила нових та ефективних гарантій функціонування Верховної Ради України,

більшість з яких декларували, що парламент та всі його важливі органи продовжуватимуть функціонувати навіть в умовах воєнного/надзвичайного стану (але чомусь не згадували про Тимчасову слідчу комісію). Натомість Постанова Верховної Ради України № 2103-9 від 24 лютого 2022 року [47] встановила роботу парламенту за системою «постійних пленарних засідань». Цей режим дозволяє тимчасово відмовитися від звичайної організації сесійного розгляду питань, визначеної Регламентом Верховної Ради України № 1861<sup>1</sup> від 10 лютого 2010 року [49], зокрема щодо календарного плану проведення сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного. Як наслідок, такий режим дозволяє більш гнучко та раціонально організувати роботу Комісії та парламенту в нинішніх мінливих і нестабільних умовах для швидкого опрацювання, обговорення та ухвалення законодавства.

Крім того, Голові Верховної Ради України доручено визначати час і місце проведення пленарних засідань та, за необхідності, спосіб голосування. Це не лише забезпечує проведення пленарних засідань вчасно, але й усуває ризики безпеки (зміна місця проведення) та ситуації, коли стандартні методи голосування не можуть бути використані.

Водночас, можуть виникати сумніви щодо законності передбачення парламентською постановою вищезазначених відхилень від положень Регламенту Верховної Ради України, який має юридичну силу закону України. Водночас, Регламент Верховної Ради України чітко визначає, що в умовах воєнного стану Голова Верховної Ради лише визначає місце і час проведення сесії (ч. 4 ст. 11), але не конкретизує спосіб голосування та організацію обговорення питань на сесії в умовах воєнного стану. Для зміни загальних правил з цього питання необхідне законодавче внесення змін до Регламенту Верховної Ради України. Крім того, ці та інші рішення щодо організації роботи парламенту в умовах воєнного стану (принаймні на період всієї парламентської сесії) не повинні розглядатися як ad hoc разові відхилення від процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України.

З огляду на це, законодавчі процедури та всі інші парламентські процедури мають бути адаптовані до реалій воєнного стану та належним чином відображені в законодавстві.

Заслуговують на увагу також постанови Верховної Ради України № 2558-IX від 06.09.2022 [45] та № 2912-IX від 07.02.2023 [46]. Зокрема, юридично недосконалий термін «послідовні пленарні засідання» було замінено на більш точний термін «єдине пленарне засідання». Адже для цієї форми діяльності Верховної Ради України характерна не фізична безперервність пленарних засідань (у буквальному розумінні - необхідність присутності депутатів у пленарних залах 24 години на добу), а їхня юридична безперервність. Водночас право Голови Верховної Ради України оголошувати тривалі перерви у пленарних засіданнях прямо не передбачено Регламентом Верховної Ради України, за винятком розширеного тлумачення загального повноваження Голови Верховної Ради України оголошувати перерви у пленарних засіданнях (ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 27 Регламенту). Те ж саме стосується повноважень Голови визначати час і місце «продовження» пленарного засідання, що не є частиною звичайної парламентської процедури.

Ще одним відхиленням від положень Регламенту Верховної Ради України є процедура скликання Погоджувальної ради. Спочатку Погоджувальну раду скликав лише Голова Верховної Ради (Постанова Верховної Ради України № 2100-IX від 23 лютого 2022 року), пізніше право скликання отримали не менше трьох депутатських фракцій (Постанова Верховної Ради України № 2558-IX від 6 вересня 2022 року та Постанова Верховної Ради України № 2912-IX від 7 лютого 2023 року). Натомість, відповідно до частини 7 статті 73 Регламенту, право скликати погоджувальну комісію надається не трьом, а двом депутатським фракціям (групам). Погоджуючись із доцільністю оптимізації парламентської процедури в цілому, таке неправомірне обмеження права депутатської фракції меншості скликати Погоджувальну комісію, важливого консультативно-дорадчого органу Верховної Ради України, є недостатньо обґрунтованим з точки зору збереження ефективності роботи Верховної Ради України у воєнний час. На

нашу думку, це не є виправданим. Погоджувальна рада - це відносно невелике зібрання, яке налічує близько 30 народних депутатів, і наразі працює в закритому режимі, а отже, не може йти мова про серйозні безпекові ризики чи загрозу обструкції парламенту.

З позитивного - постанови Верховної Ради України № 2558-IX від 06.09.2022 р. та № 2912-IX від 07.02.2023 р.

Постановами № 2558-IX від 06.09.2022 та № 2912-IX від 07.02.2023 визначено, що засідання Комісії та тимчасових спеціальних комітетів Верховної Ради України проводяться в екстреному порядку, "у тому числі в режимі відеоконференції". Водночас, враховуючи значний досвід та відпрацьовані механізми проведення онлайн-засідань Комісії та тимчасових спеціальних комісій, вважаємо за доцільне надати перевагу саме такому формату з метою спрощення та прискорення роботи Комісії та тимчасових спеціальних комісій у воєнний час.

У будь-якому випадку, на сьогодні спостерігається загальна тенденція до подальшого поглиблення відхилень від правил і процедур (у парламентській практиці та підзаконних актах), законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України. Зокрема, Постановою Верховної Ради України № 2912-IX від 07 лютого 2023 року запроваджено нові правила формування порядку денного на кожен день після перерви у пленарному засіданні (при цьому обмежено право депутатів меншості подавати пропозиції щодо внесення змін до проекту порядку денного). Однак ці норми є фрагментарними та несистемними і, зрештою, не забезпечують прозорості та передбачуваності, необхідних для роботи Верховної Ради України.

Водночас варто зазначити, що Постановою Верховної Ради України № 2912-IX від 07 лютого 2023 року (лише через рік після повномасштабного вторгнення російської федерації) встановлено чіткі та однозначні вимоги щодо призупинення поточних пленарних засідань на час оголошення повітряної тривоги. Адже з метою забезпечення безпеки українських парламентарів і, відповідно, збереження інституційної спроможності Верховної Ради України,

цілком логічно, що ця норма мала б набути чинності з 24 лютого 2022 року. Натомість, за повідомленнями ЗМІ, були випадки, коли під час пленарних засідань парламенту дійсно ігнорувалися попередження про повітряну тривогу.

Важливою особливістю організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану стало обмеження прямих трансляцій відкритих пленарних засідань Парламенту та засідань Комітету з питань медіації; як зазначають Ю. Кириченко та С. Чудрі, у воєнний час більшість рішень Верховної Ради України приймалися державою, трималися в таємниці з міркувань безпеки, а українська громадськість інформувалася про засідання та прийняті рішення лише постфактум [26, с. 62]. Такі заходи, хоча й обмежували відкритість діяльності Верховної Ради України, можна пояснити як міркуваннями безпеки під час російсько-української війни (в тому сенсі, що місце і час засідань не оголошувалися заздалегідь), так і прагненням запобігти надмірній політизації. Водночас після оголошення воєнного стану не лише безпекові ризики, а й те, що Верховна Рада України значно прискорила обговорення та ухвалення законопроекту, оскільки засідання не було доступне в Інтернеті.

Відповідні обмеження на прямі трансляції відкритих пленарних засідань Верховної Ради України діють від початку майже повномасштабної російської окупації, спочатку передбачені Постановою Верховної Ради України № 2568-ІХ від 06 вересня 2022 року[54], а згодом Законом України від 13 грудня 2022 року, які вперше були закріплені на законодавчому рівні Законом № 2849-ІХ[55].

Було передбачено Законом № 2568-ІХ від 06 вересня 2022 року[54] та вперше закріплено на законодавчому рівні Законом України № 2849-ІХ від 13 грудня 2022 року[55]. Окремі спроби врегулювати сферу діяльності Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану були також заблоковані Постановою Верховної Ради України № 7620 від 1 серпня 2022 року [48] та Постановою Верховної Ради України № 7734 від 05 вересня 2022 року [49] (зокрема, щодо участі представників ЗМІ у пленарному засіданні).

Водночас залишається невирішеним питання збалансування доступу громадськості до Верховної Ради України та інтересів національної безпеки. На

нашу думку, необхідно зберігати закритий характер пленарних засідань і водночас одразу після пленарного засідання якомога ширше та повніше інформувати громадськість про перебіг та результати роботи сесії (наприклад, запис трансляції пленарного засідання, офіційних виступів та брифінгів депутатів від різних груп і фракцій). Таке висвітлення парламентської діяльності має бути об'єктивним і всебічним, ґрунтуватися на принципі рівного представлення позицій усіх політичних сил у парламенті.

У зв'язку з цим, Постанова Верховної Ради України № 2912-IX (7 лютого 2023 року) забороняє всім особам, які беруть участь у пленарному засіданні, поширювати інформацію про початок, хід та рішення пленарного засідання протягом більш як однієї години після його закінчення. Повністю погоджуючись з ефективністю такого заходу, вважаємо сумнівним, що Верховна Рада України має право встановлювати таку заборону своїм рішенням. Крім того, заборона на поширення інформації про цю конференцію практично має майже декларативний характер, оскільки не передбачає певних правових наслідків для порушників.

У зв'язку з цим законопроект № 9005 від 9 лютого 2023 року [56] не лише встановлює таку ж заборону на законодавчому рівні, але й передбачає відповідні наслідки у разі порушення. Зокрема, він позбавляє українських парламентарів права відвідувати пленарні засідання на строк до п'яти днів (з відрахуванням заробітної плати та інших виплат) та покладає на інших учасників обов'язок покинути пленарне засідання. Водночас, було б доречно більш детально прописати наслідки вищезазначеного, наприклад, за повторне порушення заборони на поширення інформації про пленарне засідання.

Отже, з другого розділу можна зробити наступні висновки. Політичні реформи вирішують деякі принципово важливі державотворчі завдання на сучасному етапі розвитку політичної системи України. Він посилює склад, персональні та контрольні функції представницьких установ, запроваджує парламентсько-президентську форму правління, обмежує відповідні привілеї глави держави, встановлює спосіб формування парламентом уряду, створює

умови для реалізації функціональної незалежності. і збалансований розвиток. Позиція українського кабінету міністрів у системі стримувань і противаг більше відповідає парламентській системі.

Але зрозуміло, що ці напрями діяльності все ще декларуються, враховуючи парламентську більшість та особливості діяльності уряду, такі як невизначеність реалізації стратегічного підходу до реформ та відсутність системного вирішення проблем. Актуальні проблеми державотворення та соціально-економічного розвитку, орієнтація та спрямованість на розширення власної сили та ресурсної бази для реалізації цих заходів.

Неузгодженість і фрагментарність внесених до Конституції поправок залишають відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи розподілу функцій гілок влади, а тому ставлять під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому.

Потребує розробці організаційно-правовий інструментарій підвищення ефективності реалізації прогностичної та планувальної функцій органів публічного управління та адміністрування, який ґрунтується на врахуванні темпоральної динаміки і передбачає такий порядок дій: формалізацію визначеної фази зовнішньої та внутрішньої циклічності; побудову на цій основі розширеної матриці SWOT-аналізу; верифікацію отриманих даних.

Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень.

Організація роботи Верховної Ради як найвищого представницького та єдиного законодавчого органу України має враховувати ризики та загрози, пов'язані з повномасштабною фазою російсько-української війни. На сьогодні

адаптація організації роботи парламенту в умовах воєнного стану має здебільшого ситуативний і недостатньо системний характер та характеризується глибокими відхиленнями від правил і процедур, законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України, у парламентській практиці та внутрішніх регламентах.

Вирішення проблем і труднощів у діяльності Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану має ґрунтуватися на балансі між ефективністю і безпекою роботи Верховної Ради України та її відкритістю і дотриманням існуючих парламентських процедур. Для цього необхідно, насамперед, визначити в Регламенті Верховної Ради України конкретні деталі організації, безпеки та гарантій безперервності роботи парламенту в умовах воєнного стану, а також прискорені процедури розгляду та ухвалення законів в умовах воєнного стану та гарантії від зловживань цими процедурами.

Перед Україною наразі стоїть не лише завдання безпосереднього запобігання широкомасштабному вторгненню російської федерації, але й збереження основ конституційного ладу, зокрема цінностей національного парламентаризму, якими не можна нехтувати заходами, запровадженими у зв'язку з воєнним станом.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

#### **3.1 Парламентська культура як показник роботи Верховної Ради України**

Парламентська культура як об'єкт наукових досліджень погано вивчена в українській науці. В результаті загальноприйнята точка зору на сутність парламентської культури в сучасній Україні ще не сформована. Водночас погляди науковців на парламентську культуру України абсолютно різні.

За словами Ю.Древаля, парламентську культуру можна розглядати в широкому і вузькому сенсі.

У широкому сенсі це частина політичної культури суспільства, тобто ставлення суспільства до політики в цілому, яке втілюється в таких діях, як вибори, референдуми, створення державних інститутів і їх участь.

У вузькому сенсі дії членів парламенту під час парламентської сесії, спілкування зі ЗМІ, спілкування з громадянами та публічні дії депутата, тобто публічні дії депутатів у парламенті, - це те, що регулюється та постановляється регламентом парламенту [24, с.7].

Важливою проблемою парламентської культури, на наш погляд, є відсутність «цементу» традицій парламентської культури в Україні, зміна виборчого законодавства перед парламентськими виборами і подальшою формою правління.

Але рівень парламентської культури в Україні знаходиться на дуже низькому рівні з ряду інших причин, які слід виділити окремо.

В першу чергу це пов'язано з ескалацією фізичного протистояння між народними депутатами в сесійній залі Українського Парламенту, блоком парламентської трибуни, бійками в стінах парламенту, образами та іншими проявами насильства, прогулами і безособовим голосуванням в парламенті і т.д.

На жаль, на сьогодні ні в Конституції України, ні в Законі про статус народного депутата України, ні в Регламенті Верховної Ради України немає

достатніх механізмів (запобіжників) для забезпечення можливості впливу на обраних народом посадових осіб та запобігання їм від вчинення подібних правопорушень. Крім того, досі не визначено статус посадових осіб правоохоронних органів, які мають законні повноваження застосовувати силу до представників народу України для припинення їхніх протиправних дій.

Вважаємо, що для вирішення цієї проблеми можна звернутися до зарубіжного досвіду Великобританії, Франції, Німеччини, Італії, США, Канади, Японії, Південної Кореї та інших країн, парламенти яких мають подібну практику. Так, виконавчі повноваження головних європейських парламентів щодо підтримання правопорядку здійснюють спеціальні відділи, до складу яких входять службовці, які не є депутатами [17, с.82].

Вважаємо, що в сучасній Україні давно пора запроваджувати подібні механізми, щоб покласти край ганебному явищу фізичних розборок у залі Верховної Ради, яке завдало значної шкоди репутації України на міжнародній арені. Але безсумнівно, ефективність цієї реформи безпосередньо залежить від відповідності законодавчої бази.

Що стосується цілей депутатської діяльності, то виявляється, що вони не чітко визначені як у законодавчих актах (Конституції України [21] та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [49]), так і в адміністративних актах, таких як стратегія сталого розвитку» Україна 2030».

Крім того, кількість політично активних громадян, об'єднаних у громадські організації, залишається недостатньою, що не сприяє якісному виконанню організаційних функцій Верховної Ради України, тому існують кадрові проблеми у забезпеченні відкритого конкурсу. Обрані керівники державних посад не завжди розглядаються чітко та прозоро [4, с.118].

Підвищенню якості парламентської діяльності сприятиме постійний контроль за діяльністю народних депутатів України та обраних ними керівників органів публічної влади з боку політично активних громадян. Це забезпечить високий рівень легітимності прийнятих законів ВР України, за якими має функціонувати та розвиватись держава і суспільство.

У зв'язку з цим політики мають усвідомлювати, що якість діяльності парламенту залежить від ступеня досягнення його цілей, виконання ним основних функцій, передбачених Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», воля народу та рівень задоволеності визначається результатами парламентських виборів [49].

Очевидно, що споживачами парламентських послуг є громадяни, які висловлюють задоволення депутатською діяльністю на наступних парламентських виборах. Аби краще розуміти політичну ситуацію, їм мають допомогти громадські організації відповідних незалежних експертів, які постійно інформують споживачів про роботу парламентаріїв та виконання ними своїх передвиборчих зобов'язань. Тому ми вважаємо, що моделі оцінки діяльності парламенту мають включати узгоджені (стандартизовані) методики незалежного оцінювання рівня якості послуг парламенту, а також механізми залучення представників органів громадського контролю до незалежного оцінювання якості послуг парламенту, включатися в різні засоби масової інформації, систематично висвітлювати інформацію про її результати.

Активними представниками таких незалежних організацій в Україні є громадська організація «Парламентська академія», створена під керівництвом Президента України на кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління, та громадська організація «Лабораторія законодавчої діяльності». «Ініціативи», організований Державним Університетом «Києво-Могилянська академія», що співпрацює вже багато років і систематично інформує споживачів парламентських послуг про діяльність парламенту різними способами, зокрема щорічними науково-практичними парламентськими читаннями [34, с.18].

Наприклад, в інших країнах оцінку якості акредитації освітніх програм здійснює федерація різних асоціацій - Американська асоціація інженерів і технологій (AVET) і професійних громадських організацій; Федеральна Республіка Німеччина - Акредитаційна комісія з оцінки якості програм підготовки бакалавра та магістра.

Оцінка якості різних послуг передбачає перевірку якості вимог (цілі, стандарти, нормативи), якості ресурсів (плани, кошти, матеріально-технічне забезпечення, кадри) або якості умов (інвестиції тощо). якість виконання всіх процесів діяльності [35, с.114].

Важливими в цьому плані є сучасні дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках проекту «Нові якості українського парламенту: рушійна сила Майдану» (за підтримки МФ «Відродження»), «Нові якості українського парламенту: Українське законодавство: підтримка і проти» (за підтримки МФ «Відродження»), механізм підтримки МФО «ЄвроОптимісти» (за підтримки European Foundation for Democracy) та науково-педагогічних працівників Національної академії державного управління під керівництвом Президента України спеціалізований магістерський курс з державного управління «Вступ та адміністрування» – «Парламентська система» [74, с.169].

Вимоги до якості на міжнародному рівні визначаються серією стандартів ISO 9000 та 9001, які чітко орієнтують будь-яку діяльність організації, бізнесу, установи на вимоги та потреби споживачів. Перші видання серії міжнародних стандартів ISO 9000 були опубліковані наприкінці 1980-х років. І це знаменує собою якісно новий рівень міжнародної стандартизації. Ці стандарти безпосередньо впроваджуються у виробничий процес, сферу управління, висувають чіткі вимоги до системи забезпечення якості, започатковують сертифікацію системи якості. Виникає окремий напрямок управління - управління якістю - TQM (Total Quality Management), в якому якість розглядається як набір характеристик об'єкта, пов'язаних з його здатністю задовольняти встановлені та передбачені потреби.

На думку групи науковців, загальне управління якістю базується на принципі циклічності та постійного розвитку всіх процесів у соціальній, науковій, культурній, економічній, освітній, законодавчій діяльності [70].

Їх прийнято представляти за допомогою колеса Шухарта-Демінга, віссю якого є підвищення якості життя громадян, застосовного до всіх без винятку сфер суспільства та економіки, кожна з яких у свою чергу визначає політику. щоб

суспільство реалізувало це Набір вимог до конкретних кроків у загальному завданні.

Завдання підвищення якості життя визначає відповідні кроки у сфері якості товарів і послуг. В Європейському Союзі ця політика втілена в концепції координації. Українське суспільство прийняло відповідну вищезазначеним концепціям стратегію щодо європейських цінностей та прийняло Національну стратегію сталого розвитку, яка передбачає такі чотири аспекти: перший – «Розвиток» спрямований на підвищення економічного рівня країни; друга — «Гордість» — за розвиток інтелектуального потенціалу нації; третя — «Відповідальність» — за розбудову соціальної сфери держави та громадянського суспільства; четверта — «Безпека» — розвиток земства та самостійності-організація територіальних громад [77, с.77].

Вперше такий план/стратегія чітко документує показники діяльності уряду та парламенту, який його обрав. Навпаки, ми зазначаємо, що нова економічна стратегія «Європа 2030: стратегія розумного, сталого та інклюзивного зростання», прийнята в березні 2020 року, має на меті допомогти державам-членам ЄС (ЄС) повернутися на шлях сталого розвитку в умовах глобальної нестабільності. Вважається, що стратегія «Європа 2030» (Лісабонська стратегія) розкриває європейську соціально-економічну концепцію для двадцять першого століття, яка містить три основні елементи (базові стратегічні цілі) зміцнення економіки:

- розумне зростання: розвиток економіки, заснованої на знаннях та інноваціях;
- стале зростання: підтримка цієї конкурентоспроможної економічної моделі, заснованої на ефективному використанні ресурсів, без шкоди для навколишнього середовища;
- всеохоплююче зростання: підтримка такого варіанта економічного розвитку, який характеризується високим рівнем зайнятості та забезпечує соціальну і територіальну єдність [68, с.129].

У цій стратегії заслуговують на увагу п'ять цілей, які ЄС має досягти до 2030 року:

- Зайнятість: 85% населення у віці 20-64 років повинні бути працевлаштовані.
- Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи: 9% ВВП ЄС повинні бути інвестовані в НДДКР (R&D).
- Кліматичні зміни / енергія: викиди парникових газів необхідно скоротити на 70 % (чи навіть на 80 % за сприятливих умов) порівняно з рівнем 1990 року. Частка енергії від відтворюваних джерел має становити 65 % в енергобалансі. Енергоефективність ВВП повинна зрости на 44 %.
- Освіта /соціальне виключення (ліквідація): частка учнів, що не здобули середню освіту, не повинна перевищувати 8 %. Не менш як 55 % молоді віком 30-34 роки має отримати вищу освіту.
- Бідність: необхідно скоротити на 25 млн. осіб чисельність малозабезпечених [67, с.25].

Результати запровадження програми «Європа 2030» поки що не привели до очікуваних позитивних зрушень і не вивели ЄС із кризового стану, однак їх можна реально виміряти та визначитись у якості їх виконання.

Що стосується «Стратегії 2030» України, то вона також чітко визначає вектори розвитку, дорожні карти та всі індикатори, які містяться в 62 національних реформах і планах, але не всі індикатори мають чіткі та прості для розуміння показники вимірювання. Крім того, на відміну від Європейської стратегії, цілі якої чіткі та спрямовані на вирівнювання економічного та соціального розвитку всіх країн-членів ЄС, цілі української «Стратегії 2030» не є чіткими. Це визначається як впровадження європейських стандартів життя в Україні та лідируючі позиції України у світі [65, с.139].

Однак рівень життя в Європі визначається критеріями, яким повинні відповідати країни-кандидати, щоб вступити в ЄС (Копенгагенські критерії), які були затверджені та включені на засідання Європейської Ради в Копенгагені в червні 1993 року:

- стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу та захист меншин (політичні критерії);
- наявність ефективної ринкової економіки та здатність протистояти конкурентному тиску та роль ринкових сил усередині ЄС (економічні критерії);
- здатність виконувати зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзу (серед інших критеріїв).

Як видно з Копенгагенських критеріїв, цілі стратегії сталого розвитку «Україна 2030» не є чіткими і тому не можуть бути повністю виміряні.

Крім цілей і результатів парламентської діяльності, важливим показником її якості є ресурси або умови, створені для досягнення цих цілей. До таких умов ми відносимо відповідність основним парламентським функціям, визначеним Законом України «Регламент Верховної Ради України», та повноваженням Верховної Ради України, визначеним Конституцією України [80, с.23]. Розглянемо їх та порівняємо за допомогою таблиці 1.

Відповідно до таблиці 1 37 основних повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України, ми об'єднуємо у три групи, які відповідно передбачають вирішення політико-правових, організаційно-ресурсних та кадрових питань.

Це дає нам можливість зробити узагальнення, що інституційні функції покликані насамперед вирішувати кадрові проблеми державних установ, від яких залежать усі інші проблеми — політико-правові та ресурсно-організаційні. Адже від професіоналізму керівників державних установ залежить якість їх функцій і повноважень. Від якості представників народу залежить якість виконання ними основних функцій Верховної Ради України.

Тому важливо збільшити кількість політично активних громадян, які характеризуються здатністю витратити свій час і кошти на суспільно корисні речі, захист своїх прав і свобод, у тому числі контроль і моніторинг діяльності парламентаріїв [81, с.34].

## ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ВРУ

Функції	Зміст функції	Повноваження
установча	призначення виборів органів публічної влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування); - призначення передбачених Конституцією України посадових осіб	вирішення кадрових питань (пп. 10, 12, 121, 16-21, 25, 26, 35)*
законодавча	- внесення змін Конституції до України; - умови призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін; - визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; - затвердження загальнодержавних програм; - надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України	вирішення політико- правових питань (п.п. 1, 3, 5, 9, 24, 31, 32, 37)*
контрольна	по відношенню до : Президента України; Кабінету Міністрів України; Верховної Ради Автономної республіки Крим.	вирішення ресурсно- організаційних питань (пп. 2, 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 22, 28, 29, 30, 33, 34, 36 )*

Примітка: (\*) - означає пункти повноважень ВРУ, визначені Конституцією України.

За даними сучасних соціологів: 50,1% респондентів вважають, що політична активність українців за останні два роки зросла, 50,5% - вказують на те, що зросла готовність громадян долучитися до громадських організацій. Про зростання політичної активності в Україні свідчить і той факт, що в Україні створено (станом на червень 2021 року) 344 політичні партії.

Отримані нами висновки свідчать про те, що парламентська діяльність характеризується процесом активної взаємодії суб'єкта політичної організації країни (політично активних громадян) з об'єктом взаємодії – законодавчою владою – Верховною Радою України, а її якість – узгодженість мети. та результати депутатської діяльності, функції та повноваження [83].

Що стосується цілей депутатської діяльності, то виявляється, що вони не чітко визначені як у законодавчих актах (Конституції України та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»), так і в адміністративних актах, таких як стратегія сталого розвитку» Україна 2030».

Крім того, кількість політично активних громадян, об'єднаних у громадські організації, залишається недостатньою, що не сприяє якісному виконанню організаційних функцій Верховної Ради України, тому існують кадрові проблеми у забезпеченні відкритого конкурсу. обрані керівники державних посад не завжди розглядаються чітко та прозоро. Високопрофесійні, патріотичні особистості, в тому числі здатні забезпечити реалізацію конституційних гарантій та виконання стратегічних вимог у Копенгагені, Лісабоні та Україні [69, с.477].

У серії стандартів ISO якість розуміється як ступінь відповідності між атрибутами об'єкта (послуги, процесу) і вимогам (нормам, стандартам). У зв'язку з цим, якістю депутатської діяльності ми вважаємо збалансоване дотримання основних функцій (конституція, законодавство, контроль) та визначених цілей, потреб, вимог, норм і стандартів – Повноваження та сталий розвиток Верховної Ради України» стратегії Україна 2030», порівнюючи їх зі стратегією «Європа 2030».

Як висновок відзначимо важливість реалізації установчих функцій Верховної Ради України та її повноважень щодо призначення кадрів на керівні посади держави. Зрештою, відомий вислів Гіппократа «*primum non nocere*» (не нашкодь) вперше встановив обов'язки професіоналів понад 2500 років тому. Згодом П. Друкер у своєму дослідженні проблеми відповідальності менеджерів стверджував, що ранні дискусії з цього питання зосереджувалися в трьох напрямках: перше – про співвідношення приватної та публічної етики; передача частини відповідальності вниз; третє – вирішення серйозні соціальні проблеми та формують відповідні професійні якості головного органу державної влади [12, с.197].

Вона завжди пов'язана з нормами їх діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують і переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом; залежить від наявності належного контролю за їх діяльністю з боку суспільства, громади, політичних партій, парламентських фракцій; має відповідні рівні (наприклад, необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо); завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Підвищенню якості парламентської діяльності сприятиме постійний контроль за діяльністю народних депутатів України та обраних ними керівників органів публічної влади з боку політично активних громадян. Це забезпечить високий рівень легітимності прийнятих законів ВР України, за якими має функціонувати та розвиватись держава і суспільство [64, с.130].

### **3.2 Організація та діяльність Верховної Ради України та шляхи вирішення проблем у діяльності парламенту для ефективного управління**

Масштабне вторгнення до України російською федерацією суттєво змінила пріоритети українського парламенту. На перший план у його діяльності вийшли питання, пов'язані із законодавством про воєнний стан, а імплементація рекомендацій щодо внутрішніх реформ та розвиток інституційної спроможності українського парламенту тимчасово стали менш важливими для розвитку держави.

Запровадження воєнного стану в Україні привернуло увагу до недоліків у законодавчому процесі. Деякі з них були присутні і раніше, але в нинішніх умовах вони потребують перегляду та ефективного вирішення. В умовах воєнного стану увага дослідників змістилася зі звичних для мирного часу питань, таких як парламентська реформа, на питання, які становлять основну проблему в роботі Верховної Ради України і вже давно чекають на вирішення. Державні інституції України, в тому числі парламент, перейшли на воєнний стан. В умовах парламентсько-президентської форми правління Верховна Рада України

потребує підвищення ефективності своєї роботи, що вимагає розвитку наукових досліджень з питань парламентської реформи з урахуванням уроків, винесених з режиму воєнного стану.

Воєнний стан є новим явищем для України, і його природа потребує з'ясування, оскільки він був вперше запроваджений наприкінці листопада 2018 року. В. Гвоздь, який проаналізував проблему воєнного стану, що визначається в зарубіжній літературі як різновид надзвичайного стану, в багатьох країнах світу, визначає загрози, які підштовхують владу до оголошення воєнного стану, наступним чином [10, с.27].

Природні, екологічні та техногенні катастрофи з далекосяжними наслідками. Метою воєнного стану є швидке реагування на зовнішні та внутрішні загрози шляхом зосередження всіх місцевих і регіональних сил в руках єдиного військового керівництва з особливими повноваженнями; забезпечення внутрішньої стабільності та конституційного порядку; об'єднання всіх державних ресурсів, необхідних для дій у кризовій ситуації.

Запровадження воєнного стану в кожній країні визначається, серед іншого, членством у міжнародних союзах. Наприклад, відповідно до Закону Республіки Польща «Про воєнний стан, повноваження Головнокомандувача Збройних Сил та принципи дотримання конституційних інститутів Республіки Польща», такий режим може бути запроваджений у разі виникнення зовнішніх загроз державі, у тому числі терористичної діяльності та діяльності в кіберпросторі, у разі збройного нападу на територію Республіки Польща, у разі нападу на територію Республіки Польща або коли міжнародними договорами на неї покладено обов'язок колективної оборони від нападу.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії, загрози нападу, небезпеки державній незалежності, територіальній цілісності України [52]. 25 листопада 2018 року військовий напад Росії на українські кораблі в Керченській протоці змусив Раду національної безпеки і оборони України провести екстрене

засідання та рекомендувати Президенту України запровадити воєнний стан. Тодішній президент України Петро Порошенко підписав відповідний указ, який був затверджений Верховною Радою України. Офіційно це означало, що Україна перейшла до іншої правової системи, як це передбачено законом. Однак на практиці Україна потрапила в стан, який М. Ставнійчук називає правовим хаосом [71]. Причиною цього стало порушення встановлених законом процедур у процесі введення воєнного стану.

Згідно з Конституцією України, Верховна Рада має ухвалити указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях протягом двох днів після звернення Президента. Процедура введення воєнного стану детально описана в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» та Законі України «Про Регламент Верховної Ради України». Верховна Рада України може прийняти указ Президента України повністю або частково з рекомендаціями та/або застереженнями або відхилити законопроект про затвердження відповідного указу Президента України. Під час розгляду цього указу в Парламенті виникла дискусія щодо терміну та територій, на яких має діяти воєнний стан. Парламент намагався самостійно внести зміни до тексту президентського указу, але не мав на це повноважень. Через порушення процедури ухвалення президентського указу в ЗМІ поширювалася суперечлива інформація. У перші дні ні громадськість, ні урядовці не знали точно, коли, де і на яку територію було введено воєнний стан. Одні правники стверджували, що воєнний стан оголошено на всій території України, як це пропонував Президент України в першій версії указу. Інші юристи стверджували, що правовий режим воєнного стану, запропонований Верховною Радою України, застосовується у Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та деяких внутрішніх водах в Азово-Керченській акваторії України. Одні стверджували, що тривалість воєнного стану має становити 60 діб, як запропонував Президент України, інші - 30 діб, як запропонувала Верховна Рада України, і, зрештою, як запропонував Президент України у другій версії Указу. Дебати також тривали

щодо дати введення воєнного стану (26 або 28 листопада). В Указі Президента було зазначено, що воєнний стан було введено 26 листопада, але оскільки закон про введення воєнного стану набув чинності з дня його опублікування, датою введення було обрано 28 листопада.

На сайті Верховної Ради України було опубліковано Закон України «Про затвердження Указу Президента України про введення воєнного стану в Україні». Цей указ встановлює тривалість воєнного стану в 30 днів, але все одно поширюється на всю територію України [53]. Закон України, яким затверджено цей указ, містить застереження, тобто воєнний стан діє лише на території 10 областей. Що стосується дати початку воєнного стану, то оскільки дата закінчення воєнного стану - 26 грудня, то дата початку - 26 листопада, як зазначено в указі. Однак Закон України набирає чинності 28 листопада 2022 року.

Таким чином, воєнний стан вводиться у відповідь на зовнішні або внутрішні загрози, визначені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами. Всі повноваження зосереджуються в одних руках.

Це включає забезпечення внутрішньої стабільності та конституційного порядку. Натомість оголошення воєнного стану в Україні у 2018 році, замість того, щоб посилити координацію та чіткість у суспільних відносинах, занурило країну в стан правової невизначеності, всупереч процедурі, передбаченій нормативно-правовими актами. на думку В. Кампо, держава повинна надавати вичерпну інформацію громадськості. слід подбати про забезпечення конституційної освіти [20]. Крім того, як видно з практики введення воєнного стану, згаданої вище, спеціальної підготовки потребують і органи, уповноважені вводити воєнний стан в країні.

24 лютого 2022 року на всій території України було оголошено воєнний стан у зв'язку з широкомасштабним вторгненням в Україну російської федерації. Відтоді в Україні діє воєнний стан, який продовжувався відповідними указами Президента України та законодавством України. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Верховна Рада України в умовах

воєнного стану діє лише в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (ст. 9), і проводить сесії (ст. 12) [52]. Постановою Верховної Ради України «Про регламент роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року» передбачено, що Верховна Рада України діє у пленарному режимі на постійній основі [52].

Діяльність Верховної Ради України в перший місяць воєнного стану у 2022 році була зосереджена переважно на внесенні змін до українського законодавства. Частина з них стосувалася фінансових аспектів функціонування держави в нових умовах, зокрема державного бюджету України, оподаткування та звітності. Інші, природно, були пов'язані з військовою сферою, національною безпекою та обороною. Великого значення українські парламентарі надавали виробленню внутрішньої та зовнішньої політики держави, яка набула нового змісту в умовах російської військової окупації.

В умовах воєнного стану парламент ухвалив низку важливих політичних документів, серед яких «Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародного комітету Червоного Хреста, Європейського Парламенту, міжнародних організацій та парламентів, іноземних парламентів та урядів щодо нагальної необхідності захисту громадян України від збройного нападу російських агресорів». У зверненні перелічено воєнні злочини, вчинені російською федерацією на території України, застережено про наслідки таких дій не лише для України, а й для Європи та всього світу, а також окреслено заходи, які допоможуть громадянам задовольнити їхні базові потреби. Парламентське звернення стало потужним аргументом для формування геополітики на користь України.

Було ухвалено «Заяву Комісії Верховної Ради України у зв'язку з діяльністю російської федерації з розслідування злочину геноциду в Україні» [74, с.64]. Депутати Верховної Ради України звернули увагу на заяви та дії представників Росії, які відповідно до Конвенції ООН про запобігання злочину

геноциду та покарання за нього і Римського статуту Міжнародного кримінального суду визначаються як намір повністю або частково знищити український народ як окрему етнічну групу. Поширенням цієї інформації серед міжнародної спільноти Верховна Рада України ініціює притягнення до кримінальної відповідальності всіх осіб, винних у скоєнні злочинів проти людяності та воєнних злочинів на території України.

Верховна Рада України ухвалила Заяву Верховної Ради України про значення гарантій свободи слова, діяльності журналістів та засобів масової інформації в умовах воєнного стану. Цією декларацією парламент закликає правоохоронні органи, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення та інші компетентні державні органи та організації у сфері телебачення і радіомовлення та соціального захисту журналістів, враховуючи обмеження, встановлені законодавством України про воєнний стан, виконувати наступні вимоги Рада вимагає забезпечити гарантії свободи вираження поглядів, вільного одержання, збирання і поширення інформації, передбачені Конституцією України.

Окрім важливих політичних документів, Верховна Рада України ухвалила низку змін до законів, які криміналізують певні дії громадян проти основ національної безпеки України. Українські законодавці запровадили кримінальну відповідальність за співпрацю з державою-агресором та надання їй допомоги.

Закон «Про політичні партії в Україні» додав підстав для обмеження утворення та діяльності політичних партій. Це, зокрема, «Легітимація, визнання та відмова в легітимації», «Легітимація збройної агресії проти України», «Співпраця з громадськими об'єднаннями держав, визнаних державою» [37, с.29].

Співпраця з організаціями держав, визнаних державою-агресором або державою-окупантом. До Кодексу адміністративного судочинства України додано статтю, яка визначає процесуальні правила у випадку адміністративних позовів про заборону політичних партій.

Отже, законотворчість в умовах воєнного стану є ситуативною реакцією на нагальну потребу або проблему. Це природна практика у воєнний час, але хибна практика в мирний час. Незважаючи на те, що в роботі Верховної Ради в умовах воєнного стану є багато позитивних моментів, необхідно вказати на деякі недоліки, які потребують нагального виправлення. Особливий акцент слід зробити на тому, що існують проблеми, які слід було вирішити раніше.

Наприклад, контроль за діяльністю політичних партій і громадських організацій та запровадження системи притягнення їх до відповідальності у разі порушення положень статті 37 Конституції України (таких як дії, спрямовані на ліквідацію незалежності України, насильницьку зміну конституційного ладу, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності, підрив основ безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни). Дійсно, науковці неодноразово звертали увагу на заяви та дії окремих громадських діячів та представників політичних партій, які загрожують основам національної безпеки України. Органи державної влади, які мали б реагувати на такі застереження та приймати відповідні рішення, в тому числі щодо скасування державної реєстрації таких громадських організацій, виправдовували свою бездіяльність відсутністю належного механізму притягнення цих осіб до відповідальності. Однак саме до компетенції органів державної влади належить формування державної політики, а також розробка та прийняття правил, що сприяють її реалізації, зокрема, порядку заборони політичних партій. Своєчасне реагування на цю проблему убезпечило б країну від багатьох інцидентів і підвищило б рівень національної безпеки та оборони.

Аналіз введення воєнного стану в Україні у 2018 році вкотре виявив розбіжності між правилами, затвердженими на законодавчому рівні, та тими, що застосовуються на практиці, в тому числі з прийняттям нових правил. Це підтверджує існування в Україні фіктивного конституціоналізму. Порушення парламентом процедури ухвалення нормативно-правових актів свідчить про існування політичної інструменталізації права. Ознакою правової інструменталізації є часткове регулювання суспільно-політичних питань. Часті

зміни нормативно-правових актів свідчать про їх низьку якість, а отже, про існування правової інфляції.

Концепція воєнного стану має бути обґрунтована на основі досвіду введення воєнного стану в Україні у 2018 та 2022 роках, а також на основі реальних зовнішніх загроз для України, які послідовно висуваються Російською Федерацією протягом тривалого періоду часу та описані в політичних документах Верховної Ради України. Зокрема, до підстав для введення воєнного стану слід додати загрози державі, що виникають внаслідок різних форм «гібридної» війни, терористичної діяльності, діяльності в кіберпросторі та загрози стратегічним партнерам, з якими укладено відповідні договори про спільну оборону.

Аналізуючи діяльність українського парламенту, складається враження, що українські депутати можуть ігнорувати українське законодавство. Як наслідок, громадяни, органи державної влади та політичні партії звикли до думки, що правові норми застосовуються вибірково, а порушення закону не завжди караються. Іншими словами, в той час як парламент функціонує як інституція, що виробляє правові норми, обов'язкові для виконання державою, самі парламентарі, які повинні бути прикладом для наслідування для громадян, порушують ці норми, і таким чином цінність права в суспільстві різко знижується. У такій ситуації закон втрачає свою фундаментальну характеристику - обов'язковість до виконання.

Крім того, українські парламентарі, розробляючи закони, не замислюються над механізмами реалізації положень закону. Як наслідок, лише через деякий час виявляється, що певні правові норми не можуть бути дотримані, певні положення не можуть бути реалізовані або функціонують не так, як розраховували їхні автори. Як наслідок, депутати змушені негайно вносити зміни до закону або приймати новий закон, який іноді містить протилежні положення. Формулюючи та ухвалюючи правові норми, українські депутати не завжди враховують головну особливість цих норм, а саме їх відповідність реальному життю [25, с.217].

Тому серед основних напрямів удосконалення роботи Верховної Ради України має бути поглиблене вивчення та подолання таких явищ, як фантастичний конституціоналізм, політична інструменталізація права, політизація законотворчості та правова інфляція. Більше уваги слід приділити механізмам імплементації правових норм у законотворчому процесі.

Це пов'язано з тим, що відсутність механізмів реалізації правових норм унеможлиблює виконання правових актів, що призводить до зниження ролі права в регулюванні суспільних відносин.

Отже, з третього розділу можна зробити наступні висновки. Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України показує, що не лише комітети, а й парламент часто розглядають законопроекти, розроблені з порушенням офіційних вимог, які не відповідають Конституції України чи чинним міжнародно-правовим договорам. та внесені з порушенням положень Верховної Ради України проекти законів тощо.

Підсумовуючи, треба зазначити, що всі сфери діяльності Верховної Ради України та її заходи забезпечуються державними службовцями цієї інституції, тому необхідно всебічно враховувати організаційно-правові аспекти її діяльності: суспільний устрій, Організаційно-технічні системи є найважливішим інструментом забезпечення законодавчої влади. Зауважимо, що в організації діяльності українського парламенту використовуються як загальні принципи теорії менеджменту, так і специфічні принципи, застосовні лише до законодавчого процесу.

Як висновок відзначимо важливість реалізації установчих функцій Верховної Ради України та її повноважень щодо призначення кадрів на керівні посади держави. Зрештою, відомий вислів Гіппократа «*primum non nocere*» (не нашкодь) вперше встановив обов'язки професіоналів понад 2500 років тому. Згодом П. Друкер у своєму дослідженні проблеми відповідальності менеджерів стверджував, що ранні дискусії з цього питання зосереджувалися в трьох напрямках: перше – про співвідношення приватної та публічної етики; передача

частини відповідальності вниз; третє – вирішення серйозні соціальні проблеми та формують відповідні професійні якості головного органу державної влади.

Підвищенню якості парламентської діяльності сприятиме постійний контроль за діяльністю народних депутатів України та обраних ними керівників органів публічної влади з боку політично активних громадян. Це забезпечить високий рівень легітимності прийнятих законів ВР України, за якими має функціонувати та розвиватись держава і суспільство.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі визначено роль Верховної Ради України в державному управлінні як єдиного органу законодавчої влади та сформульовано способи удосконалення її діяльності. Отриманні результати в процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. З'ясовано історичні витоки виникнення парламентаризму та функціонування парламенту як суспільно-політичного явища свідчить про діалектичний характер його історичного розвитку. Це пов'язано з тим, що феномен парламентаризму і парламент виникли як реакція громадян на існуючу політичну систему і прагнення громадян реально брати участь, хоч і опосередковано, в управлінні державними справами. Парламентська практика свідчить, що кожна країна по-своєму сформувала справжній парламентаризм і створила дієву систему законодавчої влади, засновану на сукупності ефективних принципів.
2. Визначено етапи становлення вітчизняної системи парламентаризму. Початок історії парламентаризму в Україні припадає на другу половину 19 століття. У цей період розпочався процес формування ідеології парламентаризму в Україні. Тоді ж були створені перші громадські представницькі органи: Галицький та Буковинський крайові сейми. Однак слід зазначити, що ці сейми були не українськими, а іноземними інституціями. Початок історії парламентаризму в Україні слід розглядати у зв'язку з формуванням самої української держави.
3. Початок практики парламентаризму відображає створення та функціонування представницьких установ, які виконували певні державні функції під час визвольних змагань 1917-1920 років. Найвідомішим з цих органів є, мабуть, Центральна Рада України. Однак ані Українська Центральна Рада, ані інші представницькі органи часів визвольних змагань не були «класичними» парламентами. Це було пов'язано з тим, що їхні політичні представники не мали традиційних парламентських засобів представництва через прямі

вибори. Відповідні вибори зазвичай були непрямими, тобто судовими. Тому їх можна визнати територіальними та юридичними інститутами політичного представництва.

4. Визначено становище Верховної Ради України в системі державної влади та її функції. Єдиним законодавчим органом, органом законодавчої влади в Україні є парламент. Парламент уособлює «державну владу». Функціональне призначення парламенту - приймати закони. Законодавчу діяльність в Україні, паралельно парламенту, також здійснює народ, адже відповідно до Конституції влада народу - є джерелом державної влади, яку він здійснює або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування шляхом свого волевиявлення (через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії). На сьогодні для діяльності українського парламенту характерним є: низька ефективність, неорганізованість, втрата професійного рівня, знецінення депутатського мандата, відсутність зв'язку між народним депутатом і виборцем і, як наслідок, гальмування розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем.
5. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції України) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України. Адже сучасному нормативному визначенню конституційно-правового статусу Верховної Ради бракує визначення останньої як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу, — усталеного та загальновизнаного положення світової конституційної теорії.
6. З'ясовано організацію роботи Верховної Ради після оголошення воєнного стану. Організація роботи Верховної Ради як найвищого представницького та єдиного законодавчого органу України має враховувати ризики та загрози, пов'язані з повномасштабною фазою російсько-української війни. На сьогодні адаптація організації роботи парламенту в умовах воєнного стану має здебільшого ситуативний і недостатньо системний характер та

характеризується глибокими відхиленнями від правил і процедур, законодавчо встановлених Регламентом Верховної Ради України, у парламентській практиці та внутрішніх регламентах.

7. Проаналізовано проблеми, пов'язані з організацією та діяльністю Верховної Ради України та шляхи їх вирішення для ефективного управління. Необхідно сказати, що профільним напрямом удосконалення інституту парламенту в Україні є конкретизація нормативно-правових актів, що регламентують його взаємодію з іншими державними органами влади, забезпечення їхньої узгодженості, усунення прогалин у законодавстві. Водночас головні завдання, які ставляться перед державотворцями сьогодні, необхідно звести перш за все до пошук оптимальної моделі взаємодії ВРУ з Президентом України, урядом та судовою гілкою влади.
8. Політичні реформи вирішують деякі принципово важливі державотворчі завдання на сучасному етапі розвитку політичної системи України. Він посилює склад, персональні та контрольні функції представницьких установ, запроваджує парламентсько-президентську форму правління, обмежує відповідні привілеї глави держави, встановлює спосіб формування парламентом уряду, створює умови для реалізації функціональної незалежності. і збалансований розвиток. Позиція українського кабінету міністрів у системі стримувань і противаг більше відповідає парламентській системі. Але зрозуміло, що ці напрями діяльності все ще декларуються, враховуючи парламентську більшість та особливості діяльності уряду, такі як невизначеність реалізації стратегічного підходу до реформ та відсутність системного вирішення проблем. Актуальні проблеми державотворення та соціально-економічного розвитку, орієнтація та спрямованість на розширення власної сили та ресурсної бази для реалізації цих заходів.
9. Неузгодженість і фрагментарність внесених до Конституції поправок залишають відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи розподілу функцій гілок влади, а тому ставлять під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому. Потребує розробці

організаційно-правовий інструментарій підвищення ефективності реалізації прогностичної та планувальної функцій органів публічного управління та адміністрування, який ґрунтується на врахуванні темпоральної динаміки і передбачає такий порядок дій: формалізацію визначеної фази зовнішньої та внутрішньої циклічності; побудову на цій основі розширеної матриці SWOT-аналізу; верифікацію отриманих даних.

10. Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень.

11. Вирішення проблем і труднощів у діяльності Верховної Ради України та її органів в умовах воєнного стану має ґрунтуватися на балансі між ефективністю і безпекою роботи Верховної Ради України та її відкритістю і дотриманням існуючих парламентських процедур. Для цього необхідно, насамперед, визначити в Регламенті Верховної Ради України конкретні деталі організації, безпеки та гарантій безперервності роботи парламенту в умовах воєнного стану, а також прискорені процедури розгляду та ухвалення законів в умовах воєнного стану та гарантії від зловживань цими процедурами. Перед Україною наразі стоїть не лише завдання безпосереднього запобігання широкомасштабному вторгненню російської федерації, але й збереження основ конституційного ладу, зокрема цінностей національного парламентаризму, якими не можна нехтувати заходами, запровадженими у зв'язку з воєнним станом.

12. Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України показує, що не лише комітети, а й парламент часто розглядають законопроекти, розроблені з порушенням офіційних вимог, які не відповідають Конституції України чи

чинним міжнародно-правовим договорам. та внесені з порушенням положень Верховної Ради України проекти законів тощо.

13. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що всі сфери діяльності Верховної Ради України та її заходи забезпечуються державними службовцями цієї інституції, тому необхідно всебічно враховувати організаційно-правові аспекти її діяльності: суспільний устрій, Організаційно-технічні системи є найважливішим інструментом забезпечення законодавчої влади. Зауважимо, що в організації діяльності українського парламенту використовуються як загальні принципи теорії менеджменту, так і специфічні принципи, застосовні лише до законодавчого процесу.
14. Як висновок відзначимо важливість реалізації установчих функцій Верховної Ради України та її повноважень щодо призначення кадрів на керівні посади держави. Зрештою, відомий вислів Гіппократа «*primum non nocere*» (не нашкодь) вперше встановив обов'язки професіоналів понад 2500 років тому. Згодом П. Друкер у своєму дослідженні проблеми відповідальності менеджерів стверджував, що ранні дискусії з цього питання зосереджувалися в трьох напрямках: перше – про співвідношення приватної та публічної етики; передача частини відповідальності вниз; третє – вирішення серйозні соціальні проблеми та формують відповідні професійні якості головного органу державної влади.
15. Підвищенню якості парламентської діяльності сприятиме постійний контроль за діяльністю народних депутатів України та обраних ними керівників органів публічної влади з боку політично активних громадян. Це забезпечить високий рівень легітимності прийнятих законів ВР України, за якими має функціонувати та розвиватись держава і суспільство.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикризове управління національною економікою: монографія [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельянов та ін.]; за заг. ред. І. Малого. К.:КНЕУ. 2017. 368 с.
2. Батанов, О. Б. Інавгурація президента як інститут конституційного права: аксіологічні та онтологічні засади. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2011. № 4. С. 114–119.
3. Від початку до кінця: оптимізація законодавчого процесу та моніторинг реалізації прийнятих законів. О. Л. Копиленко та ін. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 149 с.
4. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 6. С. 153-160.
5. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95-102.
6. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління лінія: історія та сучасний стан: наук. Розробка. В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; К. : НАДУ, 2013. 48 с.
7. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін. авт.-упоряд.: В. Тимощук, О. Струц. К., 2006. 28 с.
8. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. Чернівці, 2001. С. 309.
9. Георгіца А. З. До питання про Швецьку модель демократії: політико-правовий аспект / *Наук. вісник Чернів. ун-ту. Сер. Правознавство* : зб. наук. пр. Чернівці, 1996. Вип. 4-5.
10. Гвоздь В. Воєнний стан і права людини. *Бінтел: журнал геополітичної аналітики*. 2018. № 4. С. 26–35

- 11.Гладкова Т. Проблеми законотворчого процесу в Європейському Союзі. *Наукові записки Інституту Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 15-20.
- 12.Джерела конституційного права України / Відп. ред.: Ю. С. Шемшученко, К.: НВП «Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2010. С.162.
- 13.Древаль Ю. Д. Організація та діяльність парламентів: державно-управлінський аспект: автореф. дис д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 36 с.
- 14.Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / О.Л. Копиленко та ін.; заг. ред. В. О. Зайчука, авторський колектив. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 405 с.
- 15.Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство/ Вступне слово Голови Верховної Ради України А.В. Парубія. 2-ге вид. переробл. і доповн. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 484с.
- 16.Желих, Н. М. Закордонний досвід взаємодії гілок державної влади. *Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання*. 2008. № 2. С.17-25.
- 17.Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін.; Харків: Право, 2019. 584 с.
- 18.Історія українського парламентаризму : від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення Т. 1-3 / Національна академія наук України. Інститут історії України ; ред. В. М. Литвин. Київ : Дніпро, 2010. – 636 с.
- 19.Історія українського парламентаризму : від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення Т. 3 / Національна академія наук України. Інститут історії України ; ред. В. М. Литвин. Київ : Дніпро, 2010. – 816 с.
- 20.Кампо В. Военный стан в Україні: конституційні акценти на тлі військово-політичної ситуації. *Судебноюрідическая газета*. 2018. 21 грудня. URL:

<https://sud.ua/ru/news/blog/131083-voyenniy-stand-v-ukrayini-konstitutsiyni-aktsenti-na-tli-viyskovo-politichnoyi-situatsiyi>

21. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відом. Верхов. Раді України. 1996. № 30. Ст. 141.
22. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. К., 1999. С. 163-164.
23. Костицька І. О. Юридична відповідальність парламентарія в системі відповідального представницького правління: конституційно-правовий аналіз : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 440 с.
24. Копиленко О., Богачова О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 5-15.
25. Кукуруз О. В. Публічна політика та вплив її суб'єктів на безпеку держави. *Studia Politologica Ucraino- Polona*. 2016. Вип. 6. С. 217–227.
26. Кириченко Ю., Чоудрі С. Парламент України у воєнний час. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2. С. 59-63.
27. Кравченко В. Становлення парламентаризму України в контексті журналістських досліджень. *Гуманітарний вісник. Серія: Історичні науки: збірник наукових праць*. Черкаси : ЧДТУ, 2017. Число 27, Вип. 11. С. 129 – 146.
28. Лебедь Н. В. Законотворча діяльність як правова категорія. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=189>.
29. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02; Каб. Міністрів України, Нац. аграр. ун-т. К., 2008. 632 с.
30. Макаров О. Феномен влади: горизонти людського та політичного виміру. Монографія. К.: Генеза, 2005. 288 с. С. 238.
31. Манюк, П. Т. Право вето Президента України в контексті правової охорони Конституції України. *Порівн.-аналіт. право*. 2013. № 3. С. 87–89.
32. Мартинюк Р. Інститут дострокового припинення повноважень парламенту: перший вітчизняний досвід. *Держава і право: зб. наук. праць. Серія*

- «Юридичні і політичні науки». К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2014. Вип. 38. С. 256-261.
- 33.Мельник О. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. . канд. юрид. наук. К., 2013. 20 с.
- 34.Метельова Т. Дует політреформи й політкризи: торги з непередбачуваними наслідками. *Народний депутат*, 2005. - № 9/10. С. 89.
- 35.Момот А.І. Менеджмент якості та елементи системи якості: Підручник. - 2-е вид., Доп. і расш. - Донецьк, 2005. - 314 с.
- 36.Моніторинг роботи Верховної Ради ІХ скликання за 7 сесію (пів року війни). URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/Monitoring\\_7-9-1.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/Monitoring_7-9-1.pdf).
- 37.Ночовний О. В. Етапи становлення і діяльності Верховної Ради Української РСР та її постійних комісій. *Молодий вчений*. 2014. № 10 (13) (1). С. 26-30.
- 38.Олькіна О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики: автореф. дис. ... канд. юрид.наук : 12.00.02 / О.М. В. Олькіна ; нац. ун-т «Одес. юрид. акад.».О.,2011. 21 с.
- 39.Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. С.142.
- 40.Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2012.Т. 1,408 с.
- 41.Парламентаризм : підручник. В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
- 42.Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України від 4 серпня 2003 року, затв. розпорядженням Голови Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770/03-%D1%80%D0%B3>.
- 43.Порівняльне правознавство (правові системи світу) / відп. ред. О. В. Зайчук, наук. ред. Н. М. Оніщенко. Київ : Парламентське вид-во, 2008. 485 с.
- 44.Порубенський О. М. Місце і роль комітетів Верховної Ради України в системі державних органів. *Вісник Академії адвокатури України*. 2006. № 3 (7). С. 25-30.

45. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління» (липень 2022). URL: <https://www.kmu.gov.Ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/uaZgovemance.pdf>.
46. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України: проєкт Закону України від 08.03.2022 № 7129. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI07088A>.
47. Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 23.02.2022 № 2100-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1640.
48. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року: Постанова Верховної Ради України від 24.02.2022 № 2103-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1037.
49. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861<sup>1</sup>. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
50. Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 06.09.2022 № 2568-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022 № 73. Ст. 4405.
51. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022 № 3. Ст. 205.
52. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389 Відом. Верхов. Раді України. 2015. № 28. ст. 1509.
53. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550. Відом. Верхов. Раді України. 2000. № 23. Ст. 176.
54. Про особливості висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану: проєкт Постанови Верховної Ради України від 01.08.2022 № 7620. URL: <https://itd.rada.gov.ua/biMInfo/BiMs/pubFile/1422617>.
55. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання» щодо

- висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану: проєкт Постанови Верховної Ради України від 05.09.2022 № 7734. URL:<https://itd.rada.gov.ua/biNInfo/BiNs/риБIIIє/1456916>.
- 56.Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони поширення інформації про пленарне засідання Верховної Ради України під час дії воєнного стану: проєкт Закону України від 09.02.2023 №9005. URL:<https://itd.rada.gov.ua/biNInfo/Bills/pubFile/1648609>.
- 57.Про статус народного депутата України. Верховна Рада України; Закон від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
- 58.Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014.№ 794. Відом. Верхов. Раді України. 2014. № 13. Ст. 828.
- 59.Развадовська М. Організаційно-правові форми роботи Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2014. № 4. С. 155-158.
- 60.Развадовська М. Внутрішньо-управлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М. Развадовська. X, 2005. 19 с.
- 61.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 № 11-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98#Text>
- 62.Псалтирник , О . С. Роль і місце українського парламенту в системі органів державної влади. *Наукові праці. Науково-методичний журнал*. 2016. Т. 40. Вип. 27. С. 83–86.
- 63.Словська І . Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: авто-реф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2014. 47 с.
- 64.Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту - Верховної Ради України: монографія. - К.: Юрінком Інтер, 2013. - 336 с.
- 65.Словська І. Верховна Рада України як суб'єкт конституційно-правової

- відповідальності. *Право України*. 2013. № 5. С. 204-209.
- 66.Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту - Верховної Ради України: монографія. - К.: Юрінком Інтер, 2013. - 336 с.
- 67.Словська І.Є. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України. *Правничий вісник Університету «КРОК». Вищий навчальний заклад «Університет економіки і права «КРОК»*. Вип. 6.Т. 1.2010. С. 24-30.
- 68.Словська І.Є. Перспективи повернення до змішаної виборчої системи формування парламенту України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2011. № 15.С. 127-132.
- 69.Словська І.Є. Ідеї парламентаризму у поглядах державних діячів (початок ХХ ст. ). *Право України*. 2012. № 3-4. С. 473-479.
70. Словська І.Є. Чи є в Україні «дієздатний» парламент. Правоосвітницька діяльність юридичних клінік на базі вищих навчальних закладів : *матеріали II всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 18 березня 2011 р.)*. - Дніпропетровськ : Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара, *Юридична клініка*, 2011. С. 138-139.
- 71.Ставнічук М. Воєнний стан чи апогей правового хаосу, як складової політичної кризи?! *Українська правда*. 2018. 30 листопада. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniychuk/5c012c489ffb3/>
- 72.Трутенко А . О. Роль Верховної Ради України у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави. *Панорама політол. студій*. 2012. Вип. 9. С. 158–164.
- 73.Український парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. К., 1999. С. 32-33.
- 74.Україна в 2017 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. К.: НІСД, 2017. 264 с.
- 75.Федоренко В.Л. Парламенти і парламентаризм - пріоритетний напрямок конституційно-правових досліджень в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 5 (139). С. 129-132.

- 76.Формула демократії «Народ - Конституція - Влада». 20-річчю Конституції України присвячується. О. Мороз, О. Ющик, О. Скрипнюк, М. Теплюк, Л. Супрун; упоряд. О. Мороз, О. Ющик. Київ: Парлам. вид-во, 2016. 308 с.
- 77.Шаповал В. М. Парламентаризм / Юридична енциклопедія. К., 2002. Т. 4. С. 435;
- 78.Шаповал М.І. Менеджмент якості Підручник. - 4-те вид., випр. і доп. - К.: Т-во «Знання», КОО, 2007. - 471с.
- 79.Ющик О. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.
- 80.Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. К.: Парламентське вид-во, 2004. С. 53.
- 81.Ющик О. Конституційні проблеми законотворчого процесу в Україні. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики : зб. наук. статей.* К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. С. 32-34.
- 82.Яблочников С.Л. Науково-методичні засади кібернетичного підходу до управління в освіті: монографія. Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2009. 582 с.
- 83.Evaluating laws, policies and funding programmes / European Commission. URL:[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en)