

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:

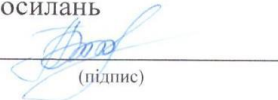
“РОЗВИТОК ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ІСТОРИЧНОМУ
ТА НАЦІОНАЛЬНОМУ ВИМІРАХ”

Студента II курсу магістратури заочної
форми навчання спеціальності 281
“Публічне управління та адміністрування”
освітньо-професійної програми
“Парламентаризм та парламентська
діяльність”
Бугайова Миколи Вікторовича

Науковий керівник:
кандидат філософських наук
Григорович Лілія Степанівна

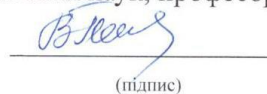
Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
парламентаризму від 22 квітня 2024 р., протокол № 47

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук, професор,
Гошовська Валентина Андріївна


(підпис)

Київ - 2024

АНОТАЦІЯ

Бугайов М.В. Розвиток вітчизняного парламентаризму в історичному та національному вимірах. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування”, спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

Досліджено критеріальний вимір парламенту і парламентаризму в сучасній науковій літературі. Проаналізовано основні віхи розвитку представницької демократії в Україні. Виокремлено етапи та специфіку становлення парламентаризму в Україні періоду незалежності. Проаналізовано правові та організаційні засади діяльності Верховної Ради України. Досліджено роль і місце парламенту України в становленні демократичної, правової держави. Здійснено аналіз закордонного досвіду розвитку парламентаризму. Розроблено шляхи та виокремлено перспективи вдосконалення моделі парламентаризму в Україні.

Ключові слова: представницька демократія, парламент, парламентаризм, Верховна Рада України, легітимність, закордонний досвід, виборне законодавство.

ANNOTATION

Bugaiov M.V. Development of national parliamentarism in historical and national dimensions. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2024.

The criterion dimension of parliament and parliamentarism in modern scientific literature is studied. The main milestones of the development of representative democracy in Ukraine are analyzed. The stages and specifics of the formation of parliamentarism in Ukraine during the period of independence are highlighted. The legal and organizational principles of the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed. The role and place of the Parliament of Ukraine in the formation of a democratic, legal state was studied. An analysis of the foreign experience of the development of parliamentarism was carried out. Ways have been developed and prospects for improving the model of parliamentarism in Ukraine have been highlighted.

Keywords: representative democracy, parliament, parliamentarism, Verkhovna Rada of Ukraine, legitimacy, foreign experience, elected legislation.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	8
1.1. Оцінка парламетну та парламетнаризму в сучасній науковій літературі	
1.2. Теоретичні засади та практична реалізація представницької демократії в українському парламетнаризмі	20
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕТНАРИЗМУ В УКРАЇНІ ПЕРІОДУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ.....	32
2.1. Етапи та особливості розвитку парламетнаризму в Україні періоду незалежності	32
2.2. Законодавчі та організаційні принципи функціонування Верховної Ради України	40
2.3. Роль і місце парламенту України в становленні демократичної, правової держави.....	44
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕТНАРИЗМУ В УКРАЇНІ	48
3.1. Зарубіжний досвід розвитку парламетнаризму.....	48
3.2. Шляхи та перспективи вдосконалення моделі парламетнаризму в Україні	54
ВИСНОВКИ.....	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	68

ВСТУП

Актуальність теми. Проблема встановлення чітких і конститутивних правил обрання правлячих еліт залишається актуальною з давніх часів, коли наші предки об'єднувалися в родові общини та племена, і в подальшому - у перші державні утворення. Регулювання процесу делегування певного обсягу повноважень більшості чи меншості завжди становило предмет гострих наукових, політичних і суспільних дебатів. Це викликало не диво, адже, укладаючи своєрідний суспільний договір Гоббса між народом і правителем, перші, по суті, передавали другому відповідальність за керування своїм життям. Механізми, інструменти та стратегії набуття влади з часом сутево змінилися. Війни, революції, геніальні ідеї вчених і, часто, звичайні випадковості сформували наше суспільство таким, яким воно є сьогодні. Історія неодмінно підтвердила перевагу демократії, цінностей громадянського суспільства та принципів верховенства права та справедливості в цивілізованих державах світу.

Проте навіть в умовах сучасної достатньо розвиненої та прогресивної політико-правової системи існує чимало проблем, пов'язаних із здійсненням представницької (представницької) влади народу. Зрозуміло, що значна кількість таких проблем пов'язана і безпосередньо виникає з питання про місце парламетну як вищого представницького і законодавчого органу публічної влади в системі стримувань і противаг будь-якої демократичної республіки. Зазначена дилема є об'ємною, складною, багатоаспектною, а тому досить складною.

Такий стан речей, безумовно, є незадовільним і свідчить про необхідність продовження пошуку оптимальної формули функціонування представницької демократії, а отже, місця, ролі, повноважень парламетну, принципів і процедур парламетнської діяльності, механізмів для збалансування та гармонізації політичних протиріч, що виникають як усередині законодавчого органу, так і між суб'єктами публічної влади в цілому тощо.

Тематика кваліфікаційної роботи становила предмет наукового інтересу багатьох дослідників та науковців, окремих фахівців. Зокрема, аналізу інституту парламентаризму й дотичним питанням присвячені роботи вчених, зокрема: І.М. Сопілко, Ю. Тодика, М. Ставнійчук, А. Кудряченко, Ю. Ключковський, М. Томенко, С. Конончук, А. Мелешевич, О. Нельга, В. Погорілко, В. Шаповал, М. Рагозін та інші.

Мета дипломної роботи - повне та всебічне дослідження українського парламентаризму як системотворчого явища вітчизняної демократії, визначення цілей, функцій, ролі парламенту в системі стримувань і противаг публічної влади, розробка змістовних пропозицій щодо збільшення ефективності інституту парламентаризму в Україні, пошук оптимальних шляхів реалізації парламентської реформи.

Відповідно до поставленої мети, визначено **наступні завдання**:

1. Здійснити дослідження критеріального виміру парламенту і парламентаризму в сучасній науковій літературі;
2. Провести аналіз основних віх розвитку представницької демократії в Україні;
3. Здійснити виокремлення етапів та специфіки становлення парламентаризму в Україні в період незалежності;
4. Проаналізувати правові та організаційні засади діяльності Верховної Ради України;
5. Здійснити дослідження ролі та місця парламенту України в становленні демократичної правової держави;
6. Проаналізувати закордонний досвід розвитку парламентаризму;
7. Розробити шляхи та означити перспективи удосконалення моделі парламентаризму в Україні.

Об'єкт дослідження. Розвиток вітчизняного парламентаризму.

Предмет дослідження - розвиток вітчизняного парламентаризму в історичному та національному вимірах.

Методи дослідження. Методологічну основу дипломної роботи становить комплекс методів й прийомів наукового пізнання. Задля вирішення поставлених задач, було використано наступні загальнонаукові методи пізнання:

- Метод порівняння й метод зіставлення;
- Метод аналізу і синтезу;
- Історико-правовий метод;
- Діалектичний метод;
- Системно-структурний метод;

Для збереження актуальності та практичної значущості магістерського дослідження було використано національне законодавство України, інших держав, а також міжнародні нормативно-правові акти. Зокрема, правову основу роботи складають Конституція України, Закони України “Про регламент Верховної Ради України”, Виборчий кодекс України, “Про статус народного депутата”, галузеве законодавство, підзаконні та індивідуально-правові акти Президентна України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, міністерств, інших органів державної влади й місцевого самоврядування.

Структура магістерської роботи. робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 76 сторінок, з них основного тексту 68 сторінок. Список використаних джерел нараховує 42 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Оцінка парламетну та парламетнаризму в сучасній науковій літературі

При вивченні будь-якого суспільно-політичного інституту та намагаючись дати йому всебічну характеристику, цілком логічно розпочати з його історії, звернувшись до "коріння" такого інституту. Проте, говорячи про витоки парламентаризму у його сучасному розумінні, важко визначити чіткі часові рамки його виникнення. Деякі історики стверджують, що ознаки перших протопарламентів можна виявити ще у V столітті до н.е. у Стародавній Греції за часів Перікла. Саме тоді були засновані законодавчі збори (Ecclesia). Право голосу на цих зборах мали практично всі громадяни елінської столиці - міста Афіни. Також був створений законодавчий орган найвищого рівня - буле (дав.-гр. βουλή - букв. "рада"), до якого щороку обиралося по 500 представників від кожного племені Афін.

У Римській імперії існувала демократична традиція проведення загальних представницьких зборів громадян. Comitia Curiata були першими народними зборами Риму, в яких брали участь лише представники аристократичної верстви суспільства. Рішення на засіданні приймалося простою більшістю голосів. З часом формат народних зборів ускладнювався і адаптувався до класичних для епохи античності уявлень про народовладдя.

Хрестоматійним прикладом зародження парламентаризму в його найбільш близькому до сучасного розуміння є римський сенат. Ще в римському праві правовою основою державного представництва був мандат — договір доручення. Згідно з класичним римським правом, мандат (mandatum) — це цивільно-правова угода, згідно з якою одна особа (mandans — довіритель) доручає, а інша особа (mandatarius — повірений) зобов'язується безоплатно

вчинити певні дії. Мандат означав, що депутат представляв лише своїх виборців і що виборці мали право достроково відкликати його, якщо вважали, що їхні мандати не виконано. [1].

Термін "парламент" вперше зустрівся у XIII столітті у Франції, коли королівська рада була поділена на дві частини, одна з яких отримала назву парламенту. Важливо відзначити, що ця палата не мала законодавчої або представницької влади, але займалася виключно судовими питаннями. Етимологія слова "парламент" походить від французького "parler", що означає "говорити". Генеральні штати, як перший орган представництва у Франції, були створені лише на початку XIV століття. Проте за часів європейського абсолютизму майже всю владу в державі мав монарх, тому серйозні законодавчі повноваження представницьких органів виникали дуже рідко. Зазвичай, перші парламенти, які мали ознаки представницьких органів за часів феодалізму, не працювали постійно, а скликалися лише за потребою короля. Єдиним винятком був парламент Англії, який працював без перерв і вважається одним із перших прикладів парламентаризму.

Основою формування представницького органу в Англії стала Велика хартія вольностей 1215 року - перше і фундаментальне джерело європейського конституціоналізму. У форматі представництва в англійській раді королівства передбачалася участь двох лицарів від кожного графства та двох представників від найбільших за чисельністю населення міст. Рада королівства вперше отримала назву парламенту в 1275 році. У середині XIV століття англійський парламент почав поділятися на палату лордів і палату громад. Тоді ж розпочалася законодавча діяльність парламенту. Його виключне право видавати закони історично виникло з права подавати петиції до короля. Спочатку англійський парламент, як і інші європейські парламенти, лише подавав запити до короля про видання законів, і король видавав закон, але на початку XVI століття ця практика була відкинута. Пропозиції парламенту, які називаються законопроектами, ставали законами, які король міг лише схвалити

або відхилити. Так, англійський парламент XVI століття встановив основні принципи, які почали брати за основу інші парламенти. [2].

Парламентаризм, як фундаментальна категорія політології та політичної науки, представляє собою одне з найскладніших явищ суспільно-політичного життя. Сучасна наукова думка лише починає повністю усвідомлювати глибину і багатогранність цієї категорії.

У науковій та навчальній літературі, присвяченій проблемам конституційного ладу демократичних республік, велика увага приділяється розкриттю сутності парламентаризму. Проте часто наводяться різні характеристики цього явища.

Для розуміння сутності поняття "парламентаризм" необхідно спочатку зрозуміти різницю між парламентом, як вищим законодавчим і представницьким органом влади в державі, що формується в результаті загальних виборів та здійснює свої повноваження колегіально, і самим парламентаризмом як суспільно-політичним явищем. Наявність парламенту не завжди гарантує існування парламентаризму. Історія знає багато прикладів, коли діючий парламент не здійснював свої функції належним чином через його постійне розпуск главою держави.

У радянські часи, згідно з Конституцією УРСР 1936 року, вищим органом державної влади була Верховна Рада УРСР, що складалася з двох палат - Ради Союзу і Ради Національностей. Проте цей орган не мав статусу парламенту і практично не здійснював законодавчі функції. Закони приймалися в підлеглому органі Верховної Ради УРСР - Президії Верховної Ради УРСР, після чого затверджувалися самою Радою, часто без обговорення.

Говорити про застосування терміну "парламентаризм" можна лише в умовах наявності в державі незалежної влади з законодавчою компетенцією та чітким розподілом функцій між гілками влади.

Аналіз наукової літератури показує, що існують три основних підходи до розуміння поняття "парламентаризм". Перший підхід визначає парламентаризм як систему державного устрою, в якій парламент має

верховенство над іншими органами виконавчої влади. Цей підхід підтримує В.М. Шаповал, який вважає, що верховенство парламенту виявляється у його праві приймати закони з будь-яких питань, а також у формуванні уряду і контролі за його діяльністю. У "Великому енциклопедичному словнику" парламентаризм описується як система політичної організації держави, в якій чітко розділені функції законодавчої та виконавчої влади, з особливим статусом у парламенту. Комплексне обґрунтування парламентаризму надав Джон Локк, видатний англійський філософ кінця XVII - початку XVIII століть. Він приводить вагомі аргументи на користь верховенства законодавчої влади над іншими. Порівнюючи законодавчу гілку влади з виконавчою та судовою, філософ зазначав: "У правовій державі може бути лише одна вища влада — законодавча, якій підпорядковуються й мають бути підпорядковані всі інші..." Законодавча влада, якщо необхідно, повина бути верховною, а всі інші повноваження в особі будь-яких членів або частин суспільства випливають з неї і повинні бути їй підпорядковані" [3].

На початку XX століття вчений-юрист П.Г. Міжуєв досить лаконічно визначив парламентаризм як систему правління, в якій законодавча влада належить парламенту, а виконавча та судова влада здійснюються відповідно до законів, прийнятих парламентом [4].

Окрема група думок стосовно цієї проблеми представлена вченими, які вважають, що парламентаризм існує там, де є парламент, незалежно від його соціально-політичної ролі в суспільстві. За їхнім переконанням, парламентаризм характеризується наявністю постійно діючого парламенту, який обирається населенням, має авторитет та вплив на державне управління та політику, а також взаємовідносини між народними депутатами та виборцями [5].

Оригінальне визначення парламентаризму дав С.А.Котляревський. Він зазначав, що "парламентаризм — це режим обов'язкової політичної солідарності між урядом і органами, визнаними авторитетними виразниками громадської думки" [6].

Для розуміння сутності парламентаризму вчені також розглядають його співвідношення з формами державного правління. У доктрині існують різні точки зору на це питання. Ефективність і зміст парламентаризму значно відрізняються в залежності від форми правління: президентської, парламентської, чи змішаної.

Третій підхід включає думки науковців про те, що парламентаризм не передбачає пріоритетної ролі вищого законодавчого органу в системі державного управління. Звичайно, наявність представницького інституту в державі є обов'язковою умовою парламентаризму. Без парламенту парламентаризм неможливий, це аксіома. Однак парламент визначає порядок функціонування як виконавчої, так і судової гілок влади, що, у свою чергу, не може бути підставою для абсолютизації його ролі в системі розподілу влади. При парламентаризмі особливо важливим є баланс влади, коли жоден владний інститут не має можливості одностайно здійснювати державну владу.

Поняття парламентаризму включає ідеологічний аспект, систему поглядів і тверджень, цінностей та орієнтацій щодо необхідного функціонування державного механізму. Значення парламентаризму визначається не тільки нормативно закріпленим місцем парламенту в системі органів державної влади та його роллю у вирішенні суспільно важливих питань, але й рівнем самосвідомості громадян. Здається, рівень політичної та правової свідомості є важливим критерієм розвитку парламентаризму. Б.Н. цілком справедливо звернув увагу на цей факт. Чичерін зауважив, що парламентське правління служить визнанню політичної зрілості народу. [7].

Основою демократії є принцип народовладдя, який проявляється у двох загальноприйнятих формах: прямій і опосередкованій через інститути народного представництва, такі як парламенти. Вони виступають як трибуни для голосу народу, а їх головне завдання - реалізація волі народу. Концепція парламентаризму пов'язана з існуванням такого соціально-правового інституту, як парламент.

У науковій літературі добре обґрунтована теза про те, що парламентаризм є ключовим принципом і, водночас, елементом європейської моделі конституціоналізму [8]. У своїх студіях учені часто висвітлюють значення парламентаризму у формуванні демократичної країни та визначають його як важливий аспект демократії у політичній системі держави [9].

Отже, виникає питання про існування оптимальної, найбільш вдалий моделі парламентаризму та її порівняння зі станом побудови парламентаризму в Україні з метою вдосконалення практики діяльності Верховної Ради України як вищого законодавчого і представницького органу влади в нашій країні. Тому в основу дослідження покладено праці українських вчених-конституціоналістів та міжнародних експертів, зокрема Венеціанської комісії.

У правовій і політичній науці на сьогодні немає загальноприйнятого підходу до розуміння парламентаризму та його сутності. Оминаючи деталі суто теоретичного аналізу, серед поширених визначень можна виділити два основних способи тлумачення терміну "парламентаризм": широкий і вузький. Такого поділу в розумінні парламентаризму дотримуються, зокрема, В. Журавський та М. Росенко.

Представники львівської школи права запропонували таке визначення: "парламентаризм – це досить цілісне поняття, яке науково охоплює низку важливих питань, починаючи від природи парламентаризму, сутності народного (політичного) представництва, представницького правління і закінчуючи питаннями, що стосуються правових норм. внутрішньої організації, діяльності парламентарів" [10].

В цілому в сучасних дослідженнях існує багато визначень поняття "парламентаризм" та його політологічних оцінок. Одне з таких визначень подається науковою школою вітчизняного парламентаризму за керівництва В.А. Гошовської, зокрема:

"Парламентаризм – форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламентаризму як загальнонаціонального колегіального представницького органу у системі

організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері”.

Парламентаризм передбачає, що парламент має статус і повноваження вищого представницького і законодавчого органу, систему партій парламентського типу, захист прав і свобод громадян. Не можна заперечувати одне - наявність деформацій у цьому процесі. Відсутність стабільних парламентських традицій негативно впливає на формування громадянського суспільства, яке недостатньо сприйнятливим до цінностей та інститутів представницької демократії.

Доречно відзначити, що просте існування парламенту як інституту недостатнє для ефективності та забезпечення успішного парламентаризму в країні. Практика та традиції парламентаризму у кожній конкретній республіці є унікальними і визначаються історією, культурою, національним менталітетом та іншими факторами. Тому не можна визначити сутність парламентаризму універсально, лише за допомогою термінів і тлумачень. Для розкриття сутності парламентаризму необхідно надати специфічні характеристики, або так звані вимоги парламентаризму. Тільки при наявності цих стандартів можна стверджувати про демократичність держави та реальність конституціоналізму в ній. Шляхом аналізу практики Венеціанської комісії та співпраці з іншими країнами світу ми можемо визначити вимоги, характерні для сучасного парламентаризму. Це допоможе розкрити сутність парламентаризму в Україні як ключової складової національного конституціоналізму та демократії. Політико-правовий феномен парламентаризму передбачає наявність мінімальних стандартів і вимог, які повинні реалізовуватися у владному механізмі держави з огляду на специфіку парламентської системи та її особливості. Визначення цих мінімальних стандартів дозволяє побудувати загальну "основу" парламентаризму, до якої політичні, соціальні, правові та економічні умови конкретних держав додають конкретний зміст.

Розглянемо такі необхідні стандарти парламентаризму, як:

- Легітимність і законність;
- Незалежність і суб'єктивність;
- Баланс між більшістю та меншістю;
- Парламентський контроль.

Говорячи про легітимність вищого законодавчого та представницького органу публічної влади, варто відзначити, що в цьому питанні існують кілька підходів у науковій дискусії. Найбільш поширені з них - формально-правовий і політико-правовий. Формально-юридичний підхід зазвичай акцентує увагу на правових аспектах і може сприйматися як еквівалент поняття законності. Політико-правовий підхід, натомість, враховує визнання та довіру суспільства до владних органів.

Один із стандартів, які варто враховувати у визначенні легітимності, - це повне та беззаперечне дотримання процедур утворення та діяльності парламенту, а також його визнання всім населенням. Лише в цьому випадку можна говорити про демократичність держави та реальну імплементацію концепції парламентаризму.

Термін “легітимність” походить від латинського “legitimus” (“законий”, “відповідно до закону”, “правильний”, “законий”, “законий”) [11]. Отже, легітимність – це здатність того чи іншого політичного режиму домогтися суспільного визнання та обґрунтування обраного політичного курсу, прийнятих ним політичних рішень, кадрових чи функціональних змін у владних структурах [12].

Будь-яка державна влада походить від народовадя і отримує легітимність через певні механізми. Дж. Локк і Ш. Монтеск'є наголошували на тому, що державна влада повинна бути певним чином легітимована [13].

Легітимність парламенту у демократичному суспільстві забезпечується через політичні вибори, які є способом втілення безпосередньої влади народу. Ці вибори повинні відбуватися у формі, що відповідає загальним принципам: вони повинні бути загальними, прямими, рівними, вільними та таємними.

У контексті народовладдя в громадянському суспільстві важливе значення має проведення виборів. Вони є важливим інструментом демократії, оскільки вони дозволяють народові обирати своїх представників на високі посади влади.

Політичні вибори - це процес, під час якого громадяни голосують за кандидатів або партії, щоб обрати представників у правлінні. Цей процес регулюється законодавством і є ключовим аспектом демократії.

Вибори фактично визначаються через діяльність різних суб'єктів, які готують та проводять їх, відповідно до виборчого законодавства. Виборчий процес - це система дій, які забезпечують правильне проведення виборів і визначають результат голосування [14].

Законодавець приділяє велику увагу законодавчому забезпеченню процесу виборів, оскільки вони визначають легітимність влади. Україна має ряд нормативно-правових актів, що регулюють цей процес, зокрема Виборчий кодекс України, який встановлює порядок проведення різних видів виборів. Також важливі закони про Регламент Верховної Ради, про статус народного депутата та про Центральну виборчу комісію.

Ще одним стандартом парламентаризму є незалежність та суб'єктивність вищих законодавчих та представницьких органів влади.

Сенс системи стримувань і противаг полягає в тому, що кожна гілка влади є автономною та незалежною, а ризики незаконного впливу нейтралізуються багатосторонніми правами та обов'язками кожного суб'єкта влади. Незалежність є особливо важливою для парламенту, оскільки він має законодавчу компетенцію і відіграє центральну політичну роль, особливо у парламентських і парламентсько-президентських республіках. Парламент, як колегіальний орган, може ефективно відображати волю народу щодо управління державними справами лише за умови відсутності незаконного тиску на депутатів.

Важко не погодитися з думкою, що верховенство не означає і не повинно означати повноваження законодавчих органів, оскільки існують істотні та політико-правові обмеження цієї влади [14].

Твердження про верховенство парламенту як оптимальної моделі взаємодії органів державної влади можливе лише з урахуванням його ключової ролі у законодавчій сфері та унікальних повноважень – прийняття законів як вияв влади народу. Конституція України визначає Верховну Раду як єдиний орган законодавчої влади. Однак змішана форма управління ускладнює відносини між парламентом, урядом і президентом. Таким чином, для того щоб визначити незалежність парламенту як стандарт розвитку парламентаризму, важливо також звернути увагу на взаємодію всіх гілок влади, зокрема парламенту та уряду. Від цієї взаємодії залежить ефективність та дієвість парламентаризму.

Щодо другого підходу до незалежності парламенту, він пов'язаний із специфікою конституційно-правового статусу народних депутатів. Цей статус включає ряд елементів, включаючи права та обов'язки, гарантії діяльності та умови припинення повноважень. Основні принципи та ідеї, що визначають правовий статус депутата законодавчого органу влади, наочно відображаються принципами, що є основою організації та діяльності депутатів парламенту.

Основний Закон України, а також Закон “Про статус народного депутата України” поряд із загальними принципами діяльності парламентарю (верховенство права, законність, гласність тощо) виділяють також спеціальні, зокрема:

- “рівноправність народних депутатів”;
- “несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності”;
- “виконання повноважень депутата на постійній основі”;
- “вільний депутатський мандат”.

Основними механізмами запобігання тиску на депутата в сучасних політико-правових умовах України є його незалежний мандат, імунітет та, до 1 січня 2020 року, парламентська недоторканність. Парламентська

недоторканність є важливим елементом захисту депутата, що визнавалося експертами Венеціанської комісії, які підкреслювали, що цей принцип є складовою частиною європейської конституційної традиції. [16].

Звернемо увагу на те, що "скорочення" обсягу депутатської недоторканості в Україні, власне, є кращим терміном, ніж "скасування". Це позитивний крок, оскільки повне позбавлення парламентаріїв гарантій захисту від неправомірного тиску може призвести до зниження ефективності парламентаризму в країні.

Щодо вільного депутатського мандату варто сказати, що вчені виділяють певну варіативність його змісту. Так, на думку Г. Задорожньої, мандат є документом, що засвідчує легітимність повноважень [17], а В. Кравченко вбачає ознаки мандата в значенні публічної функції [18].

Конституційний Суд України неодноразово підкреслював особливу правову природу депутатського мандата. Наприклад, у випадку поєднання посад народного депутата України та міського голови, Суд встановив, що повноваження мають тільки виборні органи, через представницький характер цих органів; щодо депутатської недоторканості Суд визначив, що народний депутат України отримує депутатський мандат через волевиявлення виборців.

Третім стандартом парламентаризму, який ми розглядаємо, є баланс між парламентською більшістю та меншістю. Світовий досвід показав, що оптимальною моделлю здійснення парламентської діяльності є постійне змагання груп народних представників, сформованих за певними програмами, ідеалами, політичними позиціями тощо. Фукуяма, вивчаючи особливості політичних систем провідних держав світу, стверджував, що "сучасна ліберальна демократія можлива лише за умови балансу сил різних політичних суб'єктів". [21].

Венеціанська комісія підкреслює, що забезпечення балансу між владою парламентської більшості та законними інтересами та правами парламентської меншості залежить від розвинутої політичної та конституційної культури в країні. Немає загальних формул для досягнення такого балансу, тому це

завдання вирішується національним законодавством, яке визначає статус та права опозиції в парламенті. Наприклад, законодавство може включати положення, що гарантують опозиції відповідні права та можливості у парламентській діяльності [22].

Загальновідомо, що наявність сильної опозиції в будь-якому парламенті є важливим засобом контролю за діями більшості. Справжня демократія в парламенті можлива лише тоді, коли опозиція має конституційні гарантії та можливість вільно виступати зі своїми поглядами та ініціативами.

Окрім прав та обов'язків, які є основою статусу парламентської меншості, важливим принципом для збереження балансу та забезпечення прав опозиції є принцип пропорційного представництва. Європейська комісія “За демократію через право” підкреслює значення цього принципу та зазначає, що він реалізований у більшості парламентів. У деяких країнах він закріплений у конституціях (наприклад, ст. 52 Конституції Данії, ст. 95 Конституції Туреччини), а в інших він є частиною конституційної традиції, яку більшість в парламенті не порушує [23].

Четвертим принципом парламентаризму, на який ми звернемо увагу, є парламентський контроль. Це специфічна форма державного контролю, яку здійснює парламент виключно в межах і порядку, встановлених законом, стосовно інших органів, посадових осіб, а також держави з метою забезпечення прав і свобод громадян тощо. Основною метою парламентського контролю є отримання достовірної, об'єктивної інформації про будь-які порушення та наступні дії для усунення їх. Парламентський контроль може бути прямим або опосередкованим і здійснюється постійно.

У цьому механізмі важлива відповідальність уряду перед парламентом. Ступінь такої відповідальності залежить від форми управління в кожній конкретній державі. Найбільш яскраво це проявляється в державах з парламентською або парламентсько-президентською формою управління. Основними формами відповідальності є резолюція довіри, відкликання довіри, інтерпеляція, письмові та усні запитання депутатів до уряду в цілому або до

окремих його членів. Кожна країна має свої власні унікальні форми відповідальності уряду перед законодавчою гілкою влади. Найсуворішою санкцією, яка гарантує контрольні повноваження парламенту, є право парламенту звільнити підзвітну йому посадову особу певного державного органу.

Український Уповноважений Верховної Ради з прав людини виконує частину функцій парламентського контролю. Згідно з законодавством, Уповноважений здійснює постійний парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та захистом прав кожного громадянина на території України та в межах її юрисдикції. Основною метою діяльності Уповноваженого є захист прав і свобод людини і громадянина, які визначені Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України. Він також сприяє відновленню порушених прав і свобод громадян, запобігає будь-якій формі дискримінації щодо реалізації їх прав і свобод [24].

1.2. Теоретичні засади та практична реалізація представницької демократії в українському парламентаризмі

Дослідники народного представництва правильно вважають його ідеологічною основою теорію народного суверенітету. Народне представництво - це форма виборного представництва управління, в якій основним гарантом влади є народ як сукупність виборців (виборчий орган) або як сукупність усіх громадян, а кожен депутат виступає як політичний представник. При цьому представницький характер парламенту визначається не як сума окремих депутатських мандатів, а як спільний характер депутатського мандата в колегіальному аспекті [3, с. 46].

Вітчизняний дослідник Н. Заяць детально визначає категорію "народне представництво" як особливу форму народовладдя, яка є ключовим демократичним принципом управління державою і громадянським суспільством. Цей принцип ґрунтується на реалізації громадської влади від імені народу та в інтересах усього народу через виборні колегіальні органи. Ці органи взаємодіють з усією системою державних та місцевих органів самоврядування на основі демократичних процедур і несуть відповідальність за свої дії перед народом [3, с. 133].

Н. Заяць характеризує народне представництво як форму вираження суверенітету народу, але водночас наголошує, що сама по собі система народного представництва не є достатньою для вираження суверенітету народу. Для цього необхідно виконати ряд вимог, серед яких важливість демократичності виборів, репрезентативності виборчої системи, значущу роль вибраної особи та парламенту в політичних відносинах, існування досконалого конституційно-правового механізму для регулювання статусу та порядку діяльності представницьких органів. Важливими є також їхня відповідальність перед громадянським суспільством та впровадження відповідних конституційно-правових норм у суспільно-політичну практику [3, с. 123–124].

Бойчук М. вказує на важливість формування демократичної ідеології в суспільстві. Це важливо для укорінення демократії, оскільки рівень розуміння принципів та механізмів демократії пересічними людьми є ключовим фактором. Розуміння суті справжньої демократії пересічним виборцем є важливим аспектом у сприйнятті та підтримці демократичних процесів в суспільстві [4, с. 14]. Демократія потребує легітимізації та масової підтримки, яка ґрунтується на поширенні та консолідації в суспільстві відповідних демократичних цінностей і політичних орієнтацій [5, с. 71].

Реалізація народного суверенітету через демократію можлива лише при наявності розвиненої суспільної свідомості народу, що дозволяє йому повністю розуміти важливість демократичних процедур. Тільки тоді народ

може оцінити їх ефективність і відповідність отриманих результатів його волі в управлінні державними справами.

Важливо зауважити, що представницька демократія може бути успішною лише при високому рівні політичної культури суспільства. Це передбачає існування дієвих політичних партій, які мають зв'язок зі своїми членами та виборцями, мають чітку ідеологію і працюють на втілення політичних цілей відповідно до своїх програм [6, с. 161].

Багато науковців підтримують ефективність та необхідність представницької демократії як форми народовладдя. Зокрема, М. Фадеєв вважає, що народне представництво є одним з найважливіших і необхідних інструментів суспільства, за допомогою якого вільний народ може розвинути демократичний режим та втілити основні принципи демократії [7, с. 7].

Відомий вчений Джон Стюарт Мілль підтримує представницьку демократію. Він вважає, що у великій громаді, де кожен громадянин може бути зацікавлений лише у частині спільних проблем, ідеальним типом управління є представницьке правління [8, с. 430].

Сарторі Джованні наголошує на важливості вільних виборів для створення реального національного представництва, яке діятиме в інтересах громадян відповідно до їхніх очікувань. Представницькі відносини формуються за допомогою нормативних очікувань, пов'язаних з чутливістю до потреб виборців та підзвітності обраної особи виборцям, включаючи можливість усунення обраного представника та очікування щодо санкцій [9, с. 35].

Науковці наголошують на тісному зв'язку між виборами, що виражають пряму демократію, та ефективністю представницької демократії. Порушення під час виборчого процесу може призвести до обрання уряду, який не діятиме в інтересах виборців, що перешкоджає досягненню цілей представницької демократії. Вчені вважають необхідним наявність громадянського суспільства та вільних ЗМІ, які сприяють об'єктивному формуванню громадської думки щодо виборчого процесу [10, с. 161].

Так, для ефективної реалізації народного суверенітету через представницьку демократію необхідно встановлення певних нормативних, політичних і соціальних вимог щодо порядку обрання народних представників та їх повноважень.

Дослідники В. Ковальчук та І. Забокрицький пропонують виділяти такі критерії функціонування представницької демократії:

1. Критеріями формування представницьких органів є вимоги до проведення чесних і прозорих виборів з рівними можливостями участі, регулярності виборів, наявності вільних засобів масової інформації та наявності розвиненої партійної системи, що сприяє політичному плюралізму;

2. Критеріями функціонування представницького органу є професійні та моральні якості депутата (представника), демократичність законодавчого процесу, наявність депутатських привілеїв (депутатської недоторканості та індемнітету), чітко визначені повноваження органу згідно з Конституцією та законами (здійснення конституційної законності), наявність парламентської опозиції та врахування її думки.

3. Критеріями контролю є наявність зрілого громадянського суспільства, яке через свої інститути здійснює ефективний контроль за діяльністю представницьких органів, можливість дострокового припинення повноважень та конституційний контроль у рамках діяльності органів конституційної юстиції [6, с. 163].

Зазначені критерії, якщо їх дотримуватимуться належним чином, можуть частково усунути визнані в правовій науці недоліки представницької демократії та забезпечити втілення головної мети народного представництва – реалізацію народного суверенітету.

Слід відзначити, що сьогодні науковці висловлюють критику представницької демократії з кількох причин. Деякі вважають, що народ повинен повністю керувати собою через пряму демократію, а представницький механізм може обмежувати участь та контроль народу над

управлінням через обраних представників, які зберігають свої повноваження [10, с. 77].

Справді, якщо відсутні зазначені критерії функціонування представницької демократії та належний рівень політичної та правової свідомості громадян, це може призвести до значного спотворення ідеї народного представництва. Сучасне уявлення про представництво вже не обмежується лише правом вибору; воно також включає право контролю та право вето.

Характер народного представництва вимагає встановлення ряду критеріїв і обмежень щодо порядку та форми його здійснення. Крім того, з розвитком суспільства та зміною правових і політичних умов постійно виникає низка нових викликів для представницької демократії як форми реалізації народного суверенітету. Один із них - це необхідність перегляду підходів до можливих суб'єктів народного представництва.

Сьогодні вчені виділяють кілька підходів до розуміння народного представництва.

Суть представництва у вузькому розумінні полягає у тому, що до системи представництва включаються лише окремі колегіальні державні установи, які формуються шляхом проведення загальних, рівних і прямих виборів з таємним голосуванням. В цьому контексті існують дві точки зору. Згідно з першою, єдиним органом представництва є парламент. Інша позиція в рамках вузького підходу вважає, що органами народного представництва є всі ті, які відповідають принципам виборності та колегіальності. У широкому розумінні представництво народу можуть здійснювати всі державні органи та посадові особи незалежно від способу формування та заміщення.

Отже, у найширшому розумінні можна говорити про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади. Цей підхід повністю відображено у ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого

самоврядування. Серед цих підходів можна виділити третій, так званий проміжний.

Саме критерій виборності є ключовим у рамках усталеного підходу, тобто вибори як спосіб легітимізації та обмеження влади [15, с. 290–291].

З урахуванням кризових явищ у сучасній представницькій демократії, невірно зводити народне представництво лише до парламентської форми. У складній та багаторівневій системі правових і політичних відносин, а також у зв'язку з особливостями сучасних форм державного правління, народний суверенітет не може бути реалізований лише шляхом обрання народних депутатів.

Звісно, народ здійснює державну владу переважно через вибори до представницьких органів державної влади, а депутати обираються шляхом прямих виборів. Ми погоджуємося з Н. Кудерською, що це означає легітимізацію парламенту за механізмом прямої демократії, оскільки парламент фактично отримує "мандат" безпосередньо від народу, на відміну від інших конституційних органів державної влади. Таким чином, можна стверджувати, що дії інших органів державної влади демократично легітимуються через парламент, і це є важливим для непрямой демократичної легітимації [11, с. 37–38].

Одночасно обраний парламент не може відображати всіх відтінків політичних поглядів, що існують у суспільстві, зауважує Чичерін. Він повинен бути не просто відображенням суперечливих поглядів суспільства, але осередком, де головні політичні тенденції зближуються, відтінки яких набрали силу в народі і мають важливе значення для держави [12, с. 8]. Якщо парламент не відповідає цим критеріям якості, він не може бути вважаний представником народу, який уособлює народний суверенітет. У таких випадках реалізацію цього суверенітету мають забезпечувати інші суб'єкти, які враховують інтереси і волю народу в управлінні державою, не лише через систему стримувань і противаг, але і враховуючи основну ідею представницької демократії.

Отже, важливою умовою нормального функціонування парламенту як представницького органу в демократичній державі є правова та організаційна форма його діяльності, що забезпечує відображення інтересів різних груп населення, зокрема тих, чиє представництво забезпечує опозиція. Створення правових засад для функціонування парламентської опозиції є важливим, оскільки це сприяє інституціоналізації її ролі та повноважень. Нормалізація опозиції є одним із факторів, які визначають "демократичну стабільність" і підвищують "вартість примусу", який здійснює правляча або владна більшість, оскільки це означає, що влада може приборкати опозицію лише шляхом порушення конституційного ладу [10, с. 65].

Регулювання статусу опозиції в парламенті України має сприяти більш плідному та ефективному спілкуванню між більшістю та меншістю у законодавчому органі. Проте це регулювання повинно бути більш ніж просто формальним. На рівні законів слід чітко визначити, що таке парламентська опозиція, як вона формується, та які має права та обов'язки цей суб'єкт політичної діяльності. Деякі дослідники пропонують регулювати статус опозиції шляхом змін до існуючого законодавства (наприклад, Конституції України, Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", Закону України "Про комітети Верховної Ради України") або прийняттям нового спеціального закону. Про це свідчить те, що до Верховної Ради України неодноразово надходили пропозиції щодо регулювання статусу опозиції, зокрема три проекти закону "Про парламентську опозицію", які були подані у 2015 році.

На наш погляд, у нашому країні регулювання правового статусу опозиції є необхідним і важливим елементом для забезпечення суверенітету народу в умовах представницької демократії. Однак, іншим ключовим аспектом роботи парламенту як органу народного представництва є безумовна довіра громадян до депутатів як їхніх представників. Згідно з соціологічним дослідженням, проведеним Центром Разумкова у червні 2018 року, лише 10,3% дорослого населення України вірить у Верховну Раду. Цей критично низький рівень

довіри може бути обумовлений різними факторами, включаючи історичні та політичні обставини.

Одночасно існують правові аспекти роботи українського парламенту, які мають прямий вплив на рівень довіри до нього. Наприклад, необхідність оновлення законодавства щодо статусу народного депутата, зокрема у частині недоторканості народного депутата.

У Верховній Раді був розглянутий проект закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів)" № 1776 від 16 січня 2015 року, який передбачав суттєве обмеження депутатської недоторканості [15].

Згідно з висновком Конституційного Суду України від 19 червня 2018 року, цей законопроект визнано відповідним вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Однак приймаючи рішення щодо скасування депутатської недоторканості, необхідно враховувати стан політико-правової системи України, здатність забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення повноважень народними депутатами, функціонування парламенту та реалізацію принципу поділу державної влади. Недоторканість народних депутатів України не є особистим привілеєм чи індивідуальним правом депутата, вона має публічно-правовий характер і спрямована на захист народного депутата від незаконного втручання в його діяльність та забезпечення ефективного виконання ним своїх функцій та нормального функціонування парламенту [15].

Венеціанська комісія в своїй доповіді визначила універсальні критерії застосування імунітету депутатів. Зокрема, депутатська недоторканість повинна підлягати обмеженням, встановленим законом або парламентськими процедурами; має мати тимчасовий характер; може бути скасована після чіткої та об'єктивної процедури; не поширюється, якщо депутата спіймано на місці злочину; не застосовується до особливо тяжких злочинів; не охоплює дрібні або адміністративні правопорушення [16].

Отже, для забезпечення ефективної роботи українського парламенту як органу народного представництва наразі важливо знайти необхідний баланс у правовому регулюванні депутатської недоторканості. З одного боку, це має забезпечити незалежність депутата у його роботі, а з іншого — уникнути зловживань та безкарності народних обранців і підвищити рівень довіри до них з боку суспільства. Для досягнення цієї мети у правовому регулюванні інституту депутатської недоторканості необхідно використовувати рекомендації та досвід європейських партнерів України, зокрема, щодо впровадження більш чіткого та прозорого правового механізму функціонування цього інституту.

Парламент залишається найбільш прямим представником народу, оскільки його легітимність підтверджується прямими вільними виборами. Водночас важливо належним чином організувати роботу цього представницького органу, що передбачає чітке врегулювання статусу всіх учасників парламентського процесу. Парламент не можна розглядати як єдиного представника народу, ігноруючи інших важливих суб'єктів народного представництва, діяльність яких спрямована на повну реалізацію народного суверенітету.

Останні три десятиліття в науці конституційного права спостерігається поширення точки зору, згідно з якою представницьку функцію виконують не лише виборні органи, а й ті, які зобов'язані захищати інтереси народу у зв'язку зі своїм призначенням та статусом. Першими серед таких органів стоять суди конституційної юрисдикції. Підтримувачі цього підходу (США, Велика Британія, Німеччина) підкреслюють, що представницькі органи повинні залишатися незалежними від своїх виборців, щоб ефективно захищати їхні права [17, с. 52–53].

Крім політичних партій, до суб'єктів народного представництва можна віднести й окремі об'єднання громадян, які діють в інтересах народу та взаємодіють з органами державної влади. Серед них важливе місце займають громадські ради, які діють при органах державної влади та установах.

Проте, зауважується, що ефективність їхньої роботи часто залежить від доброї волі керівництва цих органів. Таким чином, будь-яка діяльність конкретного органу влади, навіть якщо вона суперечить чинному законодавству або має ознаки корупції, може бути "освяченою" громадськістю.

Голова громадської ради та її члени, незалежно від того, чи активно вони працюють, мають можливість самостійно вирішувати питання, контролюючи, хоча б на папері, роботу виконавчого органу. Проте, насправді вони є більше "партнерами" ніж "контролерами" цього органу. Таким чином, створення громадських рад часто може виглядати як форма самолегітимізації політичного режиму, коли за допомогою імітації заангажованості створюється враження врахування громадської думки [19].

Ми згодні з тим, що ефективна робота громадських організацій може бути ключовим чинником у представленні інтересів суспільства на державному рівні. Якщо ці організації виконують свої функції відповідально і повністю, а також мають підтримку владних структур, вони можуть ефективно представляти громадські інтереси.

Особливо важливою у цьому контексті є робота таких організацій, як Громадська рада доброчесності, Громадська рада міжнародних експертів та громадські ради при міністерствах. Вони можуть відігравати значну роль у забезпеченні народовладдя та народного суверенітету в Україні, маючи великий рівень довіри від громадян.

Відповідно до статті 87 Закону України "Про судоустрій і статус судів", Громадська рада доброчесності утворюється для сприяння Вищій кваліфікаційній комісії судів України у встановленні відповідності кандидатів на посади суддів вимогам законодавства та професійної етики. Ця рада відіграє важливу роль у кваліфікаційному оцінюванні кандидатів. Незважаючи на різні оцінки суспільства щодо якості та ефективності її роботи, процес співпраці громадськості з органами державної влади у цьому аспекті є належно налагодженим для реалізації національного суверенітету [20].

Удосконалення механізму такої співпраці є необхідною складовою розвитку держави та суспільства. Перш за все, це пов'язано з удосконаленням правового регулювання цієї сфери та подоланням правової байдужості громадян. У цьому контексті суспільство покладає великі надії на Громадську раду міжнародних експертів, яка здійснює свої повноваження у складі шести членів, призначених Вищою кваліфікаційною комісією судів України за пропозиціями міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює. Громадська рада міжнародних експертів співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України. [21].

Зазначене підтверджує, що суть представницької демократії як форми реалізації народного суверенітету полягає у формуванні через прямі і вільні вибори представницьких органів влади, а також контролю за їх діяльністю з боку судових органів та об'єднань громадян, що представляють інтереси громадян у відносинах з державними органами. Такий підхід до представницької народовлади свідчить про здатність суспільства не лише обирати представницькі органи, а й забезпечувати реалізацію своїх інтересів обранцями та всією системою влади протягом усього строку їх повноважень, а також контролювати їхню діяльність.

Одним з потенційних шляхів подолання суперечностей і недоліків представницької демократії як форми реалізації народного суверенітету є впровадження електронної демократії (e-democracy). І хоча його механізми та можливості ще не вивчені до кінця, вчені позитивно відгукуються про цей новий тип демократичного управління.

Як підкреслює Куфтирев П., електронна демократія новаторським чином поєднує представницьку та пряму демократію, згладжує різницю між ними та зближує ці дві форми виявлення волі громадян, усуваючи недоліки кожної з них та акцентуючи позитивні аспекти. Технологічні можливості дозволяють громадянам брати участь у представницьких дискусійних системах, що без електронних форм було організаційно складним, а порі *sometimes* неможливим і вимагало значних витрат. Умовно кажучи, в умовах електронної демократії

представницькі органи виступають модератором прямого виявлення волі громадян, системним адміністратором регулювання правовідносин, які формуються безпосередньо головним суверенним носієм влади – народом [22, с. 148].

Отже, сучасні технології дозволяють реалізувати широкий підхід до представницької демократії, де народними представниками є не лише обрані на виборах особи, а й ті, хто відкрито й чесно захищає інтереси народу та ті, чий голоси можуть висловитися через контроль за виконанням державними органами своїх функцій. Поєднання розширеного підходу до переліку суб'єктів народного представництва, а також належних механізмів формування та функціонування представницьких органів та раціонального контролю за ними з боку виборців сприятиме підвищенню ефективності прийняття рішень у демократичній державі.

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ ПЕРІОДУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

2.1. Етапи та особливості розвитку парламентаризму в Україні періоду незалежності

Найважливішими документами та актами політичного значення, що були прийняті Верховною Радою Української РСР дванадцятого скликання, є "Декларація про державний суверенітет Української РСР" від 16 липня 1990 року та "Акт проголошення незалежності України" від 24 серпня 1991 року. Після ухвалення Акта проголошення незалежності України Верховна Рада УРСР перетворилася на Верховну Раду України. З проголошенням незалежності України виникла нагальна потреба у радикальних змінах в організації та функціональних аспектах Верховної Ради, без яких становлення, розвиток і зміцнення молодого держави в нових історичних умовах були б неможливі. Досягнення незалежності України сприяло пошуку оптимальної форми правління. Реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет, Верховна Рада урочисто проголосила незалежність України та створення незалежної української держави – України. Акт проголошення незалежності України повторив Декларацію про державний суверенітет щодо неподільності та недоторканості території України [36].

На відміну від Декларації, яка підтверджувала переважність Конституції та законів України, Акт про незалежність України визначав, що на території країни діють лише Конституція та закони України. Згідно з цим актом, прийнятим 12 вересня 1991 року, Верховна Рада України ухвалила Закон "Про правонаступництво України". Цей закон визнавав Конституцію (Основний Закон) Української РСР 1978 року чинною до ухвалення нової Конституції України, а Верховна Рада України продовжувала функціонувати як Верховна Рада Української РСР. Законом також було визначено державний кордон

України та встановлено, що громадянами України вважаються всі особи, які станом на 24 серпня 1991 року постійно проживали на її території [5].

Продовжувалася активна робота над прийняттям Конституції України, яка закріпила б оптимальну форму правління Української держави.

У листопаді 1991 року був представлений перший проєкт Конституції, де Президент мав бути главою держави і виконавчої влади, з правом формування Кабінету Міністрів без втручання у цей процес з боку парламенту, що відповідало президентській формі республіки. Другий проєкт від 1 липня 1992 року також передбачав статус Президента як глави держави та виконавчої влади. Але лише у третьому проєкті Конституції від 27 травня 1993 року була запропонована модель змішаної республіки: Президент визнавався лише главою держави, а Кабінет Міністрів, відповідальний перед парламентом, підпорядковувався йому. Нарешті, 28 червня 1996 року була прийнята Конституція України, яка закріпила президентсько-парламентську форму правління [4].

Важливо відзначити, що визнання ефективності системи поділу влади відбулося ще за радянських часів і вперше знайшло своє відображення у тексті Декларації про державний суверенітет України. Серед іншого, там було зазначено: “Державна влада в Республіці здійснюється за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову”.

Таким чином, була офіційно зафіксована відмова від основних повноважень Верховної Ради, закріплених у статті 97 Конституції УРСР 1978 року.

У новій Конституції України (1996 року) були закладені положення Декларації, реалізуючи класичну ідею тріади влади з її поділом та механізмами стримувань і противаг: “Державна влада в Україні здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України” [40].

Отже, можна стверджувати, що на конституційному рівні визнано один із ключових принципів парламентаризму – принцип поділу влади. Проте в умовах функціонування законодавчої та виконавчої влади окремо, а також відсутності судового органу, яким був Конституційний Суд до 1996 року, протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади стало більш виразним та складним.

Доктрина поділу влади вже протягом багатьох століть доводить свою ефективність як інструмент політичного управління державними справами. У період на межі 19-20 століть видатний російський політолог М. Коркунов відзначав, що "тресторонній поділ функцій державної влади на законодавство, виконавчу і суд виявляється набагато успішнішим за всі інші його модифікації" [25].

За думкою дослідника, спільне управління "прямо протилежне поділу праці, оскільки воно не передбачає спеціалізації функцій. Складне управління передбачає лише розчленування окремих актів управління на складові елементи та здійснення різних елементів одним і тим же актом управління обов'язково різними органами, які стримують один одного". Ця точка зору в значній мірі відображає тенденцію, яка вже була помічена в практиці державного будівництва в інших країнах.

Щодо розробки та пошуку оптимальної моделі виборчої системи в Україні, процес трансформації цієї системи, що розпочався у 1990 році, ще не завершений. Вибори до Верховної Ради XIII (II) скликання 1994 року пройшли за тією ж схемою, що й попередні в 1990 році [34].

А вибори до Верховної Ради XIV (III) у 1998 році та вибори до Верховної Ради XV (IV) у 2002 році відбулися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою, де половину депутатів обирали за партійними списками, а іншу половину - у багатомандатних округах за альтернативною основою.

У 2004–2005 роках в Україні відбувся черговий етап конституційної реформи, який також стосувався парламентаризму.

Для подолання кризових явищ 8 грудня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. Цей закон спрямований на певний перерозподіл повноважень та врегулювання статусу вищих органів державної влади в Україні [4].

Закон, який розробляли Петро Симоненко та Віктор Медведчук щодо змін до Конституції (про політичну реформу), передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.

Щодо Верховної Ради України, то основні положення такі:

- термін повноважень Верховної Ради України становив 5 років.
- народні депутати України не мали права перебувати на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною чи підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу органів управління чи наглядової ради підприємства чи організації, яка має на меті отримання прибутку. [4; 13; 26].

Зазначено, що у випадку порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України має протягом двадцяти днів припинити цю діяльність або подати особисту заяву про припинення повноважень.

Також розширено перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України, зокрема:

- якщо протягом двадцяти днів обставини, що порушують вимоги щодо несумісності, не усунуті;
- не входження народного депутата України до складу депутатської фракції партії, від якої він обраний, або виходу з неї. [6].

Повноваження народного депутата України припиняються раніше у разі дострокового завершення роботи Верховної Ради України за умови, що таке завершення відбувається згідно з Конституцією України. Тобто, повноваження депутата завершуються у день відкриття першого засідання нового скликання Верховної Ради [5].

Уточнено, що рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України може приймати або Верховна Рада України, або суд, залежно від обставин. У разі засудження народного депутата України він визнається недієздатним або безвісно відсутнім, і його повноваження припиняються з моменту набрання рішенням суду законної сили. У разі смерті народного депутата України його повноваження припиняються з дня смерті, що підтверджується свідоцтвом про смерть. Також визначено, що у разі невходження народного депутата України до складу депутатської фракції або його виходу зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі рішення вищого керівного органу відповідної політичної партії або виборчого блоку політичних партій з дня прийняття такого рішення [24].

Додатково вказується, що порядок роботи Верховної Ради України визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Після виборів до Верховної Ради України і узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Ця коаліція формується протягом місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України після чергових або позачергових виборів, або протягом одного місяця з дня припинення існування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [38].

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до Конституції робить пропозиції Президентові України про кандидатуру Прем'єр-міністра та щодо кандидатур до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Правила формування, організації та припинення діяльності цієї коаліції встановлюються в Конституції України та Регламенті Верховної Ради України [15].

Повноваження Верховної Ради України розширено таким чином:

- можливість призначення Президентом України Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, інших членів уряду, а також їх звільнення і вирішення питання про відставку;

- право призначення та звільнення Голови Служби безпеки за поданням Президента;

- ухвалення Регламенту;

- встановлення державних символів;

- звільнення третини складу Конституційного Суду;

- затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим та внесення до неї змін [24].

Національний банк України більше не може ініціювати законодавчі ініціативи.

До суб'єктів, які можуть ініціювати питання про відповідальність уряду перед Верховною Радою України, додано Президента України.

Зазначено, що питання про відповідальність уряду не може бути розглянуте під час останньої сесії Верховної Ради України.

Статтею 89 Конституції України уряд закріплено контрольну функцію Верховної Ради України.

Уточнено права Президента України щодо припинення повноважень Верховної Ради України:

- якщо протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій;

- якщо протягом шістдесяти днів після відставки уряду не сформовано новий уряд [11].

Повноваження Верховної Ради України можуть бути припинені достроково Президентом України після попередніх консультацій з керівниками Верховної Ради, її заступниками та главами депутатських фракцій. Важливо зазначити, що таке рішення не може бути ухвалене в останні шість місяців дії повноважень Верховної Ради. У випадку дострокового припинення повноважень Президента, він виконує обов'язки до обрання та призначення

нового Президента на час, необхідний для цього, покладаючи ці обов'язки на Голову Верховної Ради. [4].

Посилення повноважень Верховної Ради України вказує на можливий перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Проте рішення Конституційного Суду України 30 вересня 2010 року, яке визнало неконституційним Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року, призвело до повернення Конституції до попередньої редакції 1996 року. Це означало, що Верховна Рада України мала попередні повноваження згідно з цією редакцією.

Після рішення Конституційного Суду виникла дискусія щодо дати наступних парламентських виборів, оскільки редакція Конституції 2004 року передбачала їх проведення в останню неділю останнього місяця п'ятого року парламентського терміну, тоді як згідно з Конституцією 1996 року вони мали відбутися в останню неділю березня четвертого року парламентського терміну.

Опозиційні сили дотепер виступали за проведення чергових виборів до Верховної Ради в 2011 році. Проте голосування у Верховній Раді свідчило про те, що деякі опозиційні депутати змінили свої погляди на це питання.

За внесення змін до Конституції проголосували народні депутати від фракції "БЮТ-Батьківщина" О. Бабаєв, Р. Богдан, І. Куровський, П. Мовчан, В. Павленко, А. Семинога та А. Яценко. Зауважено, що під час голосування за зміни до Конституції щодо дати проведення виборів парламент порушив положення чинного Основного закону, оскільки щонайменше 25 осіб, за картками яких голосували за зміни до Конституції, були відсутні на засіданні [1; 16].

Верховна Рада внесла зміни до Конституції України, в яких встановлено, що чергові вибори до Верховної Ради повинні відбуватися в останню неділю жовтня 2012 року, а Президента — в останню неділю березня 2015 року. Цей законопроект підтримали 310 депутатів, що перевищило мінімально необхідний рівень голосів, який становить 300 [13].

Проблема оптимізації виборчої моделі в Україні залишається актуальною. Для вирішення цієї проблеми необхідний аналіз різних виборчих систем, визначення завдань, що стоять перед виборчою системою, а також оцінка недоліків і переваг вже апробованих моделей виборів.

Бракує теоретичних узагальнень досвіду виборчих кампаній, зокрема парламентських і місцевих рад, які відбувалися в Україні протягом років незалежності. Ці дослідження можуть виявитися корисними для пошуку оптимальної форми волевиявлення народу в умовах трансформаційного розвитку суспільства.

Зміна моделей виборчих систем свідчить про динаміку політичного розвитку України в бік демократії. Зараз виникає потреба повернення до мажоритарної або змішаної системи виборів, про що свідчать результати останніх виборів до місцевих рад.

Міжнародні спостерігачі визнали вибори до місцевих рад в Україні такими, що відбулися [18].

Вибори 2010 року до органів місцевого самоврядування підтвердили потребу в розробці ефективного виборчого механізму. З цієї причини терміново необхідно повернутися до змішаної системи виборів. Перехід від мажоритарно-пропорційної до пропорційної системи ускладнюється неструктурованістю українського суспільства. Зміни до виборчого законодавства є важливими як на законодавчому, так і на нормативному рівні. Сучасні українські реалії підтверджують, що виборча система впливає на всі інститути держави та суспільства, управління країною та політичну систему, визначаючи напрямок розвитку країни в бік демократії.

2.2. Законодавчі та організаційні принципи функціонування Верховної Ради України

Згідно зі статтею 5 Конституції України, наша країна є республікою, а народ є єдиним джерелом влади і носієм суверенітету. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та місцевого самоврядування. Протягом незалежності форма правління в Україні була кілька разів перетворена, а зміни у конституційних повноваженнях президента, виконавчої та законодавчої влади постійно впливали на баланс сил між публічно-владними інститутами [30].

На сьогоднішній день Україна є парламентсько-президентською республікою, де повноваження Верховної Ради як єдиного законодавчого та вищого представницького органу державної влади є досить широкими та глобальними.

Згідно зі статтею 75 Основного Закону, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Така концепція є типовою для унітарних держав, до яких відноситься Україна. Це означає, що нормативно-правові акти, що мають силу закону, є обов'язковими для виконання на всій території держави і захищені державним примусом. Вони можуть видаватися лише парламентом, а акти інших суб'єктів владних повноважень повинні відповідати законам.

Український парламент є однопалатним, що є також характерним для унітарних держав, як от Греція, Португалія, Швеція, Вірменія, Угорщина, Сербія та інші. Проте у політико-правовому просторі часто виникає питання про можливість та доцільність введення в нашій державі двопалатного парламенту. В історії України, зокрема, на 16 квітня 2000 року, відбувся референдум, на якому одним із питань було запитання про необхідність введення двопалатного парламенту. Цікаво, що переважна більшість громадян (81,68%) підтримала введення двопалатного парламенту, який представляв інтереси регіонів України. На інше, неофіційне запитання про те, що саме розуміють громадяни під двопалатним парламентом і як його введення вплине

на майбутнє держави та суспільства, було найрізноманітніші відповіді, і лише деякі з них розкривали суть двопалатності.

Іншою актуальною темою для громадських обговорень є кількість депутатів у парламенті. Деякі вважають, що кількість депутатів у Верховній Раді України (450) слід скоротити до 300. Такі зміни, на думку прихильників цієї ідеї, допоможуть зменшити витрати на утримання парламенту, а також підвищити конкуренцію серед кандидатів на посади депутатів, що може сприяти обранню більш компетентних та ефективних представників. З іншого боку, більше представництво народу у парламенті сприяє розвитку демократії, оскільки державне управління повинно базуватися на принципі публічної влади, яка виходить від народу.

Положення статті 112 Конституції України підтверджує пріоритетну роль парламенту у державному управлінні. У випадку дострокового припинення повноважень Президента України, виконання обов'язків Президента покладається на Голову Верховної Ради України до обрання та прийняття на посаду нового Президента відповідно до закону. Це положення було застосовано під час подій Революції Гідності, коли Голова Верховної Ради Олександр Турчинов виконував обов'язки Президента України з 23 лютого по 7 червня 2014 року. В умовах політичної кризи та загроз зовнішньої безпеки саме Верховна Рада зберегла незалежність країни та підготувала її до нових президентських виборів.

Говорячи про статус і роль українського парламенту в системі стримувань і противаг, можна погодитися з думкою, що законодавчий орган декларує основи конституційного ладу та правовий статус особи. Дискусії про представницький характер парламенту не мають на меті зменшувати значення інших органів влади. Кожен з них є необхідною складовою влади і наділяється особливим статусом. Але призначення парламенту полягає в тому, щоб шляхом прийняття законів виражати волю народу та надавати їй загальнообов'язковий характер [31].

У контексті української парламентсько-президентської республіки можна сказати, що Верховна Рада України відіграє "першість серед рівних" серед інших органів влади. Це пояснюється тим, що рівність компетенцій та повноважень владних інститутів у демократичному суспільстві не означає їхньої однаковості. Система стримувань і противаг полягає у запобіганні узурпації влади однією з її гілок. Верховна Рада України є складовою загальної системи владних інститутів, які окремо не мають монополії на формування політичної волі народу.

Державна влада здійснюється не лише через окремі державні органи, а через взаємодію та функціонування всієї системи публічно-правових інститутів, яким делеговано право здійснювати цю владу. Тому важливо розглядати місце парламенту в системі вищих органів державної влади через особливості взаємодії та впливу цих органів один на одного [32].

Таким чином, для встановлення місця Верховної Ради України в системі органів державної влади необхідно насамперед визначити особливості її взаємодії з:

- 1) Президент України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) органи судової влади;

Основним засобом закріплення компетенцій вищих органів державної влади, зокрема Верховної Ради та Президента України, є Конституція України. Жоден з цих органів не може вирішувати питання, які не входять до їхніх повноважень, визначених Конституцією. Це відображено в статті 85 Конституції, згідно з якою Верховна Рада здійснює інші повноваження, покладені на неї Конституцією. Аналогічно, Президент України здійснює інші повноваження, крім тих, що визначені у Конституції.

Президент і Верховна Рада мають відповідні повноваження в конституційній сфері - відносинах спільного формування органів державної влади.

Президент та Верховна Рада мають відповідальність у формуванні державних органів. У цьому контексті вони можуть діяти як узгоджуючі органи для призначення посадових осіб, або як органи, що призначають осіб за узгодженням з іншою стороною. Наприклад, Верховна Рада призначає на посади таких посадових осіб, як Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України за поданням Президента. Також, Верховна Рада може затверджувати призначення Генерального прокурора за пропозицією Президента. За поданням Президента України ВРУ призначає на посади Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; за поданням Прем'єр-міністра України призначає на посади інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голову Держмайна України. Фонду України, звільняє зазначених осіб із займаних посад, приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, призначає на посади та звільняє з посад Голову Служби безпеки України, Голову Національного банку України, члени Центральної виборчої комісії. ВРУ дає згоду на призначення та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України [33].

Науковець Н.М. Желіх наполягає на тому, що виконання спільних повноважень конче необхідно “базуватись на тому, щоб гілки влади могли конструктивно впливати одна на одну, спонукаючи їх до консенсусу та пошуку взаємоприйнятних рішень з метою забезпечення загального балансу державної влади” [34].

Не менш важливим напрямком взаємодії Верховної Ради та Президентна України є питання дострокового припинення повноважень один одного. Зокрема ст. 108 Конституції України передбачено чотири випадки дострокового припинення повноважень глави держави:

- 1) відставка;
- 2) неможливості виконання своїх повноважень за станом здоров'я;
- 3) усунення з посади в порядку імпічменту;

4) смерть.

Водночас необхідно звернути увагу на те, що роль парламенту щодо кожної із зазначених причин є різною. Зокрема, якщо у процесі усунення Президента України в порядку імпічменту Верховна Рада виступає контролюючим органом, то у разі відставки Глави держави за власним бажанням єдиний орган законодавчої ініціативи тільки заслуховується його заява і обмежується цим [30].

Підсумовуючи, можна сказати, що парламент України відіграє важливу роль лише тоді, коли його діяльність сприяє ефективній взаємодії з іншими гілками влади. Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 року, поділ влади не виключає співпрацю органів державної влади, але ця співпраця повинна відбуватися відповідно до Конституції та законів України, з урахуванням вимог статей 6 та 19 Конституції [35].

Отже, для удосконалення інституту парламенту в Україні важливо конкретизувати нормативно-правові акти, що регулюють його взаємодію з іншими органами державної влади, забезпечити їх узгодженість та усунути прогалини у законодавстві. Головні завдання перед державотворцями повинні бути спрямовані на пошук оптимальної моделі взаємодії Верховної Ради України, Президента України, уряду та судової влади.

2.3. Роль і місце парламенту України в становленні демократичної, правової держави

Пошуки найбільш ефективних форм управління державою відбувалися протягом багатьох століть. Сучасність відзначається визнанням важливості правової держави та парламентаризму. Ці концепції є основою конституційної системи багатьох країн і здебільшого підтримуються у міжнародних

відносинах. Поняття "верховенство права" та "парламентаризм" охоплюють широке коло правових, політичних та соціокультурних аспектів.

Ідея правової держави виникла з бажання людей створити громадське утворення, де права і свободи гарантовані, а влада контролюється. Довгий період під владою Радянського Союзу призвів до формування суспільства, яке потерпало від диктатури та порушень прав. Тому розбудова правової держави в Україні вважається ключовим аспектом для її розвитку як частини Європи [1, с. 101].

Правову державу характеризують рядом ключових ознак, включаючи верховенство права і законності, поділ влади на законодавчу, судову та виконавчу гілки, визнання та захист прав людини з механізмом їх реалізації, незалежність судової системи, пріоритетність міжнародного права, політичний плюралізм.

Деякі дослідники додають до цього переліку інші характеристики правової держави, такі як заборона випускати закони, які погіршують становище особи, раціональність у виконанні державною владою своїх функцій, конституціоналізм, ефективність правоохоронної системи. Необхідними умовами для створення правової держави вважають наявність громадянського суспільства, розвиненого середнього класу, особливої правосвідомості, що базується на повазі до закону та інші фактори [2, с. 73].

Парламентаризм часто визначають як специфічну систему організації державної влади, у якій парламент відіграє провідну роль у встановленні та розвитку відносин соціальної справедливості та правопорядку. Однак важливою умовою для парламентаризму є не просто провідна, але і головна, або вирішальна роль парламенту в управлінні країною. Тобто, це не просто керівництво, але і основне, ключове керівництво парламенту у вирішенні важливих питань держави.

Основні характеристики парламентаризму можна узагальнити наступним чином:

1) Верховенство закону: закони є основою для всіх дій та рішень, включаючи владні.

2) Поділ влади: влада розділена між законодавчою, виконавчою та судовою гілками з чітко визначеними та реальними повноваженнями для парламенту.

3) Участь у формуванні влади: парламент бере участь у формуванні складу виконавчої, судової та інших гілок влади.

4) Підзвітність виконавчій владі: виконавча влада підзвітна перед парламентом.

5) Особливий статус депутата: депутати мають вільний мандат та несуть відповідальність перед законом.

6) Багатопартійність та політична опозиція: існує право на політичну опозицію та багатопартійність для забезпечення зв'язку населення з державним механізмом.

7) Незалежність судової влади: судова влада незалежна та взаємодіє з іншими гілками влади для збалансованості державно-правової системи. [4, с. 8].

Так, ідея правової держави та парламентаризму часто взаємопов'язані, оскільки обидва концепти покликані забезпечити правовий порядок та демократію в країні. Верховенство права, що передбачає обов'язковість виконання законів як найважливіших нормативно-правових актів, є основою як для правової держави, так і для парламентаризму. Обидва принципи встановлюють пріоритет законів над іншими нормативними актами, що забезпечує стабільність та законність у суспільстві.

Правова держава і парламентаризм, хоча і мають багато спільних рис, відрізняються одне від одного. Термін "парламентаризм" використовується для опису ролі парламенту у державному механізмі. Це важливо не тільки для розвитку концепцій демократії та верховенства права, але й для визначення парламенту в контексті конституційного права. Парламентаризм спрямований на зменшення можливості узурпації влади виконавчими органами. Поняття

парламентаризму допомагає зрозуміти, які правові механізми можуть забезпечити реалізацію повноважень парламенту, орієнтує законодавців у визначенні правильного напрямку регулювання правового статусу представницьких установ у країні. Серед іншого, це може допомогти вирішити практичні питання вибору виборчої системи, оптимізації повноважень законодавчих органів, формування відносин між депутатами та виборцями, визначення внутрішніх правил функціонування парламенту. [5, с. 286].

Суть концепції верховенства права полягає у двох основних аспектах. По-перше, правова держава повинна відображати важливість формально-правової ролі права, що передбачає підпорядкування всіх громадян і навіть державного апарату встановленим нормам, щоб уникнути свавілля. Влада повинна діяти не за "командою", а відповідно до закону, що робить верховенство права принципіально відмінним від тоталітарних і авторитарних режимів. По-друге, теорія верховенства права спрямована на виключення необґрунтованого волюнтаризму у розумінні права, підкреслюючи, що верховенство права передбачає не лише дотримання законів, але й дотримання справедливого та правильного права.

Отже, верховенство права та парламентаризм сьогодні визнані ключовими принципами у конституціях багатьох країн і є важливими теоретичними конструкціями. При цьому характеристики правової держави переплітаються з ознаками парламентаризму, оскільки правова держава не може існувати без парламентаризму, а парламентаризм без верховенства права. Проте спрощений підхід до тотожності парламентаризму з певною формою управління чи державним режимом вважаємо недостатнім. На наш погляд, парламентаризм є ціннісною основою, домінуючою функціональною та телеологічною метою, що впливає з демократичної організації суспільно-політичного життя, реалізацією принципів народного представництва, ідеологічного плюралізму, поділу влади та верховенства права.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід розвитку парламентаризму

Сучасне суспільство переживає стрімкі зміни, що охоплюють всі сфери діяльності, включаючи економіку, політику, культуру та соціум. Традиційні ідеологічні структури руйнуються або зазнають трансформації. У цьому контексті відбувається перетворення парламентської діяльності та особливо парламентаризму як законодавчого органу, що сьогодні може бути як присутнім, так і відсутнім у державній структурі, зважаючи на те, що більшість демократичних країн світу вибирають певну форму парламентських інституцій.

Історичний досвід підтверджує, що парламентська модель владних відносин дозволяє найкращим чином враховувати широкий спектр інтересів різних соціальних груп і приймати державні рішення, які відповідають інтересам більшості населення країни.

Інститут парламентаризму, як вважають, почав свій якісний розвиток в Англії. У XIII столітті члени англійського парламенту досягли перших меж абсолютної влади монарха. У 19-му - на початку 20-го століття у багатьох країнах Європи та Латинської Америки почали діяти представницькі органи влади. Маркером наявності інституту парламентаризму в політичній системі конкретного суспільства можна вважати наявність у парламенту статусу та повноважень вищого представницького і законодавчого органу. Велика Британія є класичним прикладом парламентської системи.

Верховенство англійського парламенту в системі поділу влади передбачає:

- верховенство законодавства;
- право затверджувати державний бюджет і встановлювати податки;

- колективна відповідальність уряду перед парламентом;
- право затверджувати судів;
- відсутність іншої подібної конкурентної сили.

Для встановлення парламентаризму необхідний розподіл влади з чітко визначеними повноваженнями парламенту, його участь у формуванні інших органів влади, особливий статус депутата та багатопартійність.

Німецький дослідник Х. Оберройтер виділяє три умови для існування парламентаризму:

1) Рівність шансів політичних партій, що базується на гарантіях плюралізму, права на вільне висловлення думки та вільного депутатського мандату.

2) Обмеження реалізації посад владних осіб правовими нормами поряд з класичним англосаксонським уявленням про довіру до управління – “довіра”.

3) Реалізація двох перших принципів - рівності шансів і довіри до політиків і парламентарів..

На думку вченого, сучасні парламенти – це інститути представницької демократії, які виникають у рамках виборів [5].

Парламенти в різних країнах і різних політичних системах працюють по-різному, але в той же час вони виконують ряд спільних функцій. Американський вчений Е. Хейвуд виділяє такі загальні для всіх типів функції:

- легітимація режиму;
- представництво;
- законодавство;
- моніторинг і контроль [8].

Інститут парламентаризму в усіх країнах світу спрямований на підтримку взаємовідносин у суспільстві та системі державного управління. По-перше, парламент є вищим загальнодержавним органом народного представництва, що інституціоналізує панівні у суспільстві інтереси, політичні орієнтації і настрої. Водночас він об'єднує повновладдя народу з державною владою, надаючи системі державного управління демократичний

характер і самому парламенту - широку соціальну доступність і відкритість. По-друге, парламент як представницький орган є ключовим у системі розподілу влади і має можливість впливати на всі елементи державної влади. Таким чином, парламент є місцем публічного захисту інтересів різних класів, соціальних верств і груп суспільства і має здатність формувати уряд, як вказав Й. Шумпетер [7].

По-третє, парламент виступає як законодавчий орган, створюючи основний корпус права, який регулює життєдіяльність громадян і суспільства загалом, і віддає перевагу принципу верховенства права як основоположної цінності.

По-четверте, парламент має контрольні функції щодо уряду та інших владних структур, здатний в певній мірі коригувати їх дії. Рівень парламентського контролю визначає демократичний характер та правову природу держави.

Крім того, парламент є ключовим елементом формування, правового забезпечення та виконання зовнішньої політики держави. Активна зовнішньополітична діяльність парламентаріїв є важливою умовою успішного та авторитетного парламентаризму.

Так, різноманіття розмірів парламентів у країнах світу дійсно вражає. Наприклад, у Китаї, як ви зазначили, Всекитайські збори народних представників налічують близько 3 тисяч членів, що відображає величезний масштаб країни. У порівнянні з цим, законодавча асамблея Республіки Науру, яка має всього 18 депутатів, є дуже компактною структурою управління для такої маленької країни з невеликим населенням. Такі різниці у розмірах відображають різні масштаби та потреби країн у представницькому органі державної влади [4].

Парламент є представницьким органом, оскільки в ньому представлені різні регіони країни та всі її громадяни через обраних депутатів. Депутати можуть бути обрані по одномандатних або багатомандатних округах, де населення голосує за кандидатів. Крім того, деякі члени законодавчих органів

можуть бути призначені або успадковані на свої посади, як, наприклад, у парламенті Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії.

У деяких європейських країнах з традиціями демократії (наприклад, Великій Британії, Бельгії, Норвегії, Швеції) парламент має вирішальне значення у визначенні політичного курсу країни, хоча ці країни офіційно залишаються конституційними монархіями. Це показує, що для розвитку парламентаризму не обов'язково мати республіканську форму правління.

Структура законодавчих органів відрізняється в кожній країні і часто залежить від історичних умов. У сучасному світі більшість парламентів складається з однієї або двох палат.

Суспільно-політичні зміни на історичній арені призвели до перегляду структури парламентів у різних країнах і пошуку оптимальної форми парламентського інституту для конкретної держави. Деякі країни мають однопалатні парламенти, як от Болгарія, В'єтнам, Німеччина, Данія, Ізраїль, Китай, Люксембург, Норвегія, Португалія, Угорщина, Фінляндія, Швеція. У інших країнах функціонують двопалатні парламенти, як от в Австралії, Бразилії, Бельгії, Індії, США, Франції, Швейцарії.

Один з найдавніших парламентів Європи - норвезький стортінг. Існує він у своєму нинішньому вигляді з 17 травня 1814 року, коли була прийнята конституція країни, хоча його історія сягає X століття. У 2007 році було прийняте рішення перетворити парламент з двопалатного на однопалатний [6].

Питання про кількість палат у парламенті викликає різні точки зору. Деякі дослідники, наприклад, Е. Хейвуд, стверджують, що однопалатні парламенти є простішими та ефективнішими, особливо у відповідь на потреби невеликих і однорідних суспільств. Проте інші вважають, що двопалатні парламенти є ключовим елементом ліберального конституціоналізму і втілюють ідею контролю та балансу влади, як всередині парламенту, так і між законодавчою та виконавчою владою [8].

Слід зазначити, що нині двопалатна система формування парламентів успішно функціонує як у федеративних, так і в унітарних державах. У

федеративних верхня палата представляє суб'єкти федерації (США), а в унітарних вона часто формується в розрізі адміністративно-територіальних одиниць (Франція, Японія) [2].

За обсягом і характером законодавчих повноважень, закріплених у конституції, можна виділити кілька типів вищих представницьких органів:

- парламенти з абсолютно необмеженою компетенцією, які можуть приймати закони з будь-яких питань, оскільки перелік їх повноважень не визначений (наприклад, Англія, Італія, Ірландія, Японія).

- парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією, які мають точно визначений перелік повноважень, за якими вони можуть приймати рішення. Наприклад, у Конституції Франції 1958 року повноваження парламенту "строго" обмежені, але передбачається можливість конкретизації та доповнення цього переліку органічним законом.

- парламенти з відносно обмеженою компетенцією, які мають змінну або мобільну компетенцію. Цей тип парламентів характерний для федеративних або децентралізованих унітарних держав, де обмеження пов'язане з правами суб'єктів федерації або інших територіальних утворень (наприклад, Індія, Іспанія, Малайзія, США). [3].

За співвідношенням між вищою представницькою владою та урядом виділяють кілька типів парламентів:

- домінуючі парламенти, де парламент грає провідну роль у політичному житті країни і має суворий контроль над урядом (приклад - Італія).

- автономні парламенти, де парламент контролює законодавчий процес і діє незалежно, але не має сильного впливу на уряд (приклад - Швеція, США).

- обмежено автономні парламенти, де відбувається пошук компромісних рішень між владою та опозицією (приклад - Англія).

- підпорядковані парламенти, де виконавча влада переважає над парламентом, але парламент залишається важливою ланкою між центральною владою та регіонами (приклад - Кенія та інші країни Африки).

- повністю підпорядковані парламенти, де прийняття найважливіших державних рішень залежить від партій та партійних комітетів, а не від парламенту (це типово для авторитарних режимів) [1].

У ХХ столітті викликом для парламентаризму стали структурні зміни, які зміцнюють виконавчу владу, зокрема уряд і адміністрацію. Ці зміни пов'язані з перетворенням функцій держави: від ролі "нічного сторожа" до активного суб'єкта. Зросла складність завдань, що стоїть перед державою, що призвело до збільшення значення управління та прийнятих рішень. Важливо зазначити, що ця проблема є особливо актуальною для ліберальних демократій [5].

Отже, ми вважаємо, що ключовими тенденціями розвитку парламентаризму є зміна ролі самого парламенту, його членів, а також розвиток міжпарламентського співробітництва.

У той же час, коли парламентаризм спрямований на мінімізацію можливої загрози узурпації влади органами виконавчої влади, кризові явища можуть зміцнювати авторитет виконавчої влади. У таких умовах процес прийняття рішень може відбуватися у формі прямих розпоряджень, що обмежує законодавчі функції парламенту. [5].

З метою збереження довіри виборців та відповідно до вимог суспільства парламент перейшов від практики нав'язування своєї ідеології та волі до режиму активної роботи. Парламентарі почали діяти реактивно, тобто з більшим чи меншим захопленням реагувати на актуальні потреби суспільства (уряд, який стає все більш поважним у справах, частіше виступає в якості повіреного), беручи активну участь у законотворчості, контролюючи виконавчу владу та виступаючи головним національним політичним клубом.

Зростання політичної активності населення також підвищує значення співпраці між парламентом та громадянським суспільством.

Щодо парламентарів, відбувається їх переорієнтація на експертну роботу та спеціалізацію у конкретних питаннях. У парламентах створюються комітети та постійні робочі групи, які координують і готують рішення для прийняття. Їх

підтримують допоміжні служби (наприклад, у США), штаби фракцій та помічники депутатів [5].

Міжпарламентська співпраця є ключовим елементом представницької демократії, сприяючи вирішенню різноманітних проблем у сучасних державах та праві. Вона охоплює широкий спектр сфер, таких як боротьба з міжнародним тероризмом, наркобізнесом та організованою злочинністю, міжнародне роззброєння, енергетична безпека, економічна та гуманітарна допомога, охорона довкілля та інші.

Міжпарламентське співробітництво є важливим аспектом розвитку зовнішньої політики і включає в себе взаємодію міжпарламентських інституцій за певними правилами та процедурами. Це спрямовано на створення спеціального соціально-політичного простору, в якому здійснюється:

- зміцнення демократії в міжнародних відносинах;
- зменшення політичної нестабільності у світі;
- ефективне використання ресурсів у міжнародних відносинах;
- збільшення громадського контролю над зовнішньополітичними рішеннями;
- залучення парламенту та його представників до формування зовнішньополітичної стратегії;
- розвиток міжпарламентської дипломатії як неформального механізму вираження національних інтересів країни.

3.2. Шляхи та перспективи вдосконалення моделі парламентаризму в Україні

У попередніх розділах було показано, що в сучасній демократичній державі парламент відіграє важливу роль у керуванні та формуванні системи

держави. Державний механізм парламентсько-президентської республіки, якою є Україна, залежить від рівня розвитку парламентаризму та стандартів парламентської діяльності в державі.

Отже, можна вважати, що успішне та послідовне вдосконалення вищого законодавчого та представницького органу влади може призвести до підвищення рівня політико-правового, соціально-економічного та інших аспектів суспільного життя.

Центральною і унікальною функцією парламенту в державі є законодавча діяльність. Тому логічно припускати, що першочерговим напрямком для реформ та вдосконалення є саме законотворчий процес. Детальний аналіз чинного законодавства показує певну хаотичність, неузгодженість, суперечливість та колізію багатьох норм, які регулюють різні суспільні відносини.

Серед загальних проблем законодавчої сфери можна виділити найбільш сутєві:

- Застарілість та неактуальність законодавчих актів;
- Відсутність або недостатня регламентація певної сфери суспільних відносин;
- Повторюваність і колізійність законів

Давайте розглянемо кожен з вищезазначених проблем для виявлення ризиків і запропонування шляхів їх подолання.

Застарілість законів: ця проблема виникає внаслідок історичних особливостей формування національного законодавства. Після переходу від радянської доби до незалежності України стало необхідним швидко адаптувати законодавство до стандартів демократії та ринкової економіки. Однак миттєве перетворення всього законодавства було неможливим. На початку 90-х років багато суспільних відносин регулювалося постановами Кабінету Міністрів, указами Президента та іншими актами підзаконного характеру. Хоча правова система поступово розвивалася разом з політичною та соціально-економічною

сферами, деякі закони і сьогодні не можуть адекватно відображати існуючі реалії.

Бюрократизація законодавства: ця проблема виникає через складність та недоречність окремих нормативно-правових актів, що ускладнює їх застосування та розуміння. Надмірна бюрократія може призвести до затримок у прийнятті рішень та негативно позначитися на ефективності діяльності державних органів та громадян.

Недосконалість процедур: деякі процедури, передбачені законодавством, можуть бути недосконалими або застарілими, що ускладнює їх виконання та впливає на якість прийнятих рішень. Необхідно постійно аналізувати та вдосконалювати процедури, щоб вони відповідали сучасним вимогам та потребам.

Недостатня узгодженість законодавства: іноді в законодавстві можуть виникати колізії або неузгодженості між різними нормами, що може призводити до правової несправедливості або непрозорості. Необхідно систематично переглядати та узгоджувати законодавство, щоб уникнути таких ситуацій.

Чиний Житловий кодекс УРСР є найбільш виразним прикладом застарілого нормативно-правового акту в національному законодавстві. Парадоксальність ситуації видно вже в назві кодексу. Він був прийнятий в 1983 році в розпал епохи “застою”. Житловий кодекс містить такі положення: “...Внаслідок перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції в нашій країні створилися необхідні передумови для вирішення однієї з найважливіших соціальних проблем — задоволення потреб трудящих у житло...” [38]., “...Відповідно до Конституції УРСР і Конституції Української РСР громадяни Української РСР мають право на житло...” [38]., “. ..втілення в життя ленінських ідей побудови комуністичного суспільства і проведення курсу...” [38]. Зрозуміло, що наявність такого тексту в чинному кодексі неприпустима.

Ухвалений у 1971 році Кодекс законів про працю України та Господарський кодекс України, затверджений у 2003 році, залишаються витвором законодавства минулих часів і не відповідають сучасним умовам зайнятості. Це також стосується близько 70 чинних нормативно-правових актів, ухвалених за часів СРСР, які залишаються діючими.

Для держави, що ґрунтується на принципах ліберальної економіки, демократичних цінностей та європейських стандартів, така ситуація зі станом національного законодавства є неприйнятною. Національне законодавство є результатом парламентаризму в державі і визначає правила, за якими функціонує суспільство. Проблема застарілості окремих законів повинна бути вирішена шляхом розробки та ухвалення нових законів, кодексів та інших нормативно-правових актів, які відповідали б сучасним вимогам і стандартам.

Щодо другої проблеми, яку ми виявили - недостатньої конкретизації та регламентації певної сфери суспільних відносин, варто зазначити, що вона є серйозною і потребує невідкладного врегулювання.

Парламент є вищим і, по суті, єдиним регулятором суспільного життя, оскільки має монополію на прийняття законів, за якими живе суспільство. Тому залишення певної сфери соціальних, політичних, економічних та інших відносин без належного регулювання неодмінно призведе до хаосу та непередбачуваності відповідних процесів.

Україна має досить багато нерегульованих або нечітко визначених сфер. Принцип правової визначеності, який є основним при прийнятті будь-якого нормативно-правового акта, передбачає легкість з'ясування змісту права та можливість у разі потреби скористатися цим правом. Тому кожен закон або підзаконний акт має бути сформульований так, щоб усі суб'єкти розуміли порядок своїх дій, їх наслідки та відповідальність.

На сьогоднішній день ряд сфер, таких як використання криптовалют, операції на криптобіржах, онлайн-медіа, нелінійні медіасервіси та платформи для обміну інформацією (соціальні мережі, стрімінгові сервіси та інше), а також низка правовідносин щодо захисту інвестицій, залишаються

недостатньо регульованими. Недостатня конкретизація та врегулювання таких суспільних відносин може призвести до зловживань своїми правами окремими недобросовісними суб'єктами, збільшення рівня злочинності, зростання частки тіньової економіки та інших негативних наслідків.

Важливість парламенту в демократичному суспільстві полягає, зокрема, в тому, щоб жодна сфера суспільного життя не залишалася нерегульованою чи недостатньо регульованою.

Повторюваність і суперечливість законів є ще одним недоліком національного законодавства. При наявності в різних нормативно-правових актах кількох взаємовиключних або тавтологічних норм правозастосовна практика стає вкрай незбалансованою та неефективною, а захист прав і законних інтересів у судовому розгляді спірних конфліктних відносин може здійснюватися неоптимально.

Прикладом цьому можуть служити Господарський кодекс та Кодекс законів про працю України. Вони, крім моральної застарілості, містять норми, які часто повторюються в інших законах. Наприклад, норми Господарського кодексу дублюються в спеціальних законах про фондовий ринок та галузевих актах, таких як Земельний кодекс, Цивільний кодекс та інші кодифіковані закони. Норми Цивільного кодексу не узгоджуються з положеннями спеціальних законів, таких як "Про Національний банк України" та "Про банки і банківську діяльність". Це призводить до суперечностей у тлумаченні термінів та ускладнює застосування правових норм.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що стан національного законодавства є важливим показником ефективності та відповідності національного парламентаризму високим стандартам. Усі ці проблеми можна вирішити відносно швидко за допомогою зрозумілих та доступних інструментів. Законодавець повинен прийняти курс на усунення застарілих, неактуальних та суперечливих нормативно-правових актів, замінивши їх новими законами та належним чином регулювати всі сфери суспільного життя держави. Цей процес повинен бути постійним і динамічним.

Хорошим прикладом такого "виправлення помилок" є прийняття у 2020 році Виборчого кодексу України, який замінив кілька окремих законів, а також відповідно адаптував існуючі норми до сучасних вимог і спростив правозастосовну практику.

Окрім цього, слід звернути увагу на реформування механізмів та процедур, які визначають склад Верховної Ради України та повноваження народних обранців. Це включає удосконалення виборчих систем, принципів і процедур, які, у разі успішної реалізації, можуть значно підвищити якість представництва в законодавчому органі.

Розглянемо докладніше два основних напрямки щодо цього питання:

- можливості імплементації виборчого законодавства західних країн;
- перспективи та переваги електронного голосування в Україні.

Європейські стандарти управління державою в кожній сфері суспільного життя стають все цікавішими для українських дослідників, науковців, політиків і так далі.

Варто відзначити, що, на думку фахівців і міжнародних експертних інституцій, виборче законодавство України є досить збалансованим і відповідає сучасним вимогам. Це підтверджується і тим, що Україна є учасницею практично у всіх міжнародних конвенціях, що регулюють демократичні принципи, права людини, громадянина, держави та інше.

Проте варто звернути увагу і на успішні практики, механізми та засоби кадрового забезпечення парламентів провідних країн світу. Останнім часом українські політики і науковці обговорюють можливість впровадження в систему виборів народних депутатів традиційного для Сполучених Штатів Америки інституту "первинок".

В Сполучених Штатах Америки виборча кампанія розпочинається з проведення праймеріз - первинних або попередніх виборів. Однак термін "вибори" використовується лише для позначення форми прийняття рішень - шляхом таємного голосування виборців. Праймеріз насправді є лише початковим етапом ініціювання політичними партіями висунування кандидатів

на певні посади, який включає широку участь звичайних виборців у процесі відбору кандидатів. Цей процес, як правило, відбувається перед виборами президента, але також має місце в більшості штатів для висування кандидатів на посади губернаторів, сенаторів і конгресменів. Основна мета праймеріз полягає в тому, щоб вибрати найсильнішого і конкурентоспроможного кандидата від партії, який має більше шансів представляти її на основних виборах.

Отже, система попередніх виборів, не дивлячись на певні недоліки, виявляється досить вигідною завдяки можливості максимально залучити виборців до відбору кандидатів. Це сприяє підвищенню рівня правової свідомості та соціальної відповідальності громадян, а також забезпечує більше реального представництва інтересів людей у владних структурах. Інститут попередніх виборів дозволяє розширити базу виборців, стабілізувати партійну систему, підвищити популярність партій серед виборців і подовжити тривалість виборчої кампанії.

У той же час, електронне голосування, як засіб підвищення представництва народу та уникнення фальсифікацій на виборах, викликає суперечливі реакції у наукових колах.

На міжнародній арені електронне голосування застосовується в розвинених демократичних країнах як засіб покращення виборчого процесу та збільшення довіри громадян до голосування. Це допомагає визначити результати виборів, запобігти фальсифікаціям і маніпуляціям. Ефективна та стабільна система електронного голосування підвищує безпеку волевиявлення, спрощує підрахунок голосів та прискорює оголошення результатів. Проте недбале планування та недоліки системи можуть призвести до серйозних проблем під час виборів, загрожуючи їх ефективності. Наразі цей метод використовується лише в демократичних країнах, а голосування через Інтернет існує переважно в невеликих та не втягнутих у конфлікти країнах.

Тенденція показує, що впровадження системи електронного голосування не є можливим у всіх країнах світу, оскільки ця система повинна бути

стабільною і захищеною від зовнішніх втручань і махінацій, для яких вона призначена. Електронне голосування, як правовий інструмент, має сприяти демократії та підвищувати ефективність виборчого процесу, зокрема, зменшувати витрати на проведення голосування. Правильно розроблена і деталізована система електронного голосування мінімізує підозру у шахрайстві, полегшує доступність і простоту голосування для звичайних громадян, і в довгостроковій перспективі зменшує фінансові витрати на виборчий процес.

Переваги електронного голосування включають:

Швидший підрахунок голосів і формування таблиць.

Точніші результати, оскільки перевіряються автоматичною системою.

Ефективне управління складними формулами виборчих систем, які потребують складних процедур підрахунку голосів.

Запобігання фальсифікаціям під час голосування на виборчих дільницях та під час підрахунку голосів завдяки зменшеному втручанню людини.

Можливість використання багатомовних інтерфейсів користувача, які можуть обслуговувати багатомовний електорат краще, ніж паперові бюлетені.

Потенціал збільшення участі та явки на виборах, особливо з використанням Інтернет-голосування.

Ефективне управління системами складних виборчих формул, які потребують складних процедур підрахунку голосів.

Іншими словами, потенційно привабливим методом поліпшення парламентаризму в Україні може бути введення в систему парламентських процедур інституту лобіювання. Наразі спостерігається ситуація, коли вплив економічних еліт здійснюється у тіні. Невизначеність щодо конституційної та політичної відповідальності депутатів призводить до неефективності запобігання таким процесам і, в результаті, до нових випадків корупції.

У введенні прозорі та законної процедури лобіювання у Верховній Раді можна побачити можливість, по-перше, виключити з круга підозрюваних у корупції дій фінансово-бізнесових груп на депутатів, а по-друге, встановити

однакові для всіх правила лобіювання законних інтересів різних представників громадянського суспільства. Термін "лобіювання" зараз має переважно негативне значення. У деяких розвинених країнах Заходу ця діяльність є загальноприйнятою і ефективною. Якщо розглядати місію парламенту як представницького органу, то справедливим буде представництво поглядів, ідей та інтересів якнайбільшої частини населення, включаючи різні громадянські організації та групи, що об'єднуються за певною метою.

Державно-приватне партнерство, як один із визнаних європейською науковою та політичною спільнотою інститутів громадянського суспільства, активно розвивається у впровадженні законодавчої та строго регламентованої процедури лобіювання в парламенті по різних категоріях питань. Цей підхід розглядає лобіювання як закономірне звернення до народного депутата, політичної партії, депутатської фракції тощо з метою висвітлення певних проблемних питань у будь-якій сфері суспільного життя та пропозицій щодо їх найбільш оптимального вирішення шляхом громадянського впливу.

Безумовно, для запобігання зловживанням процедурою лобіювання відповідний нормативно-правовий акт, що регулює процедуру, повинен містити позитивні норми-застереження приблизно такого змісту:

- суб'єктами лобістської діяльності можуть бути лише визначені законом представники громадянського суспільства;
- Об'єктом лобіювання можуть бути виключно законні права та інтереси інститутів громадянського суспільства. Лобіювання завідомо незаконних питань тягне за собою відповідальність, визначену законом.
- Народний депутат, політична партія, депутатська фракція тощо, у разі виявлення недобросовісних мотивів суб'єкта лобістської діяльності, або за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, не мають права брати участь у відповідний процес.

Для запобігання зловживанням лобіюванням важливо встановити відповідні норми в законодавстві. Ці норми повинні уточнювати, що лише певні представники громадянського суспільства можуть брати участь в

лобіюванні. Також важливо зазначити, що лобіювання може стосуватись лише законних прав та інтересів громадянського суспільства. У разі виявлення недобросовісних дій учасників лобіювання або конфлікту інтересів вони мають бути позбавлені права брати участь у цих процесах.

Запровадження інституту лобіювання з виваженою системою заходів уникнення можливих зловживань може привести до якісно нового рівня парламентаризму в Україні. Це стосується особливо питань представництва та розвитку державно-приватного партнерства.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставленої мети та завдань були зроблені наступні висновки дослідження.

1. Аналіз наукової літератури свідчить про три основних підходи до розгляду категорії “парламентаризм”. Згідно з першим підходом, державний устрій, що ґрунтується на перевазі парламенту у системі виконавчих органів влади, можна вважати парламентаризмом. Деякі дослідники вважають, що парламентаризм існує там, де є парламент, незалежно від його соціально-політичної ролі в суспільстві. Інший підхід полягає в тому, що парламентаризм не обов'язково передбачає пріоритетну роль вищого законодавчого органу у системі державного управління. Отже, сам факт його існування в державі не вирішує цього питання. Поняття парламентаризму включає ідеологічний аспект, систему ідей і тверджень, цінностей і орієнтацій щодо необхідного функціонування державного механізму. Важливість парламентаризму визначається не тільки закріпленою нормативно місцевістю парламенту в системі державних органів влади та його роллю у вирішенні суспільно важливих питань, але і рівнем самосвідомості громадян.

2. Народне представництво - це система обраного представництва в управлінні державою, де народ, який складається з виборців (виборчий орган) або всіх громадян, є основним політичним суб'єктом, а кожен член парламенту є політично довіреною особою. Представницький зв'язок формується через нормативні очікування (можливість заміни обраного представника та очікування щодо відповідальності обраної особи перед виборцями) щодо відповіді на потреби виборців і підзвітності обраної особи перед виборцями. Регулювання правового статусу опозиції, незалежно від способу його здійснення, є об'єктивною необхідністю та однією з умов, за яких представницька демократія реально забезпечить суверенітет народу в умовах вітчизняної політико-правової ситуації.

Отже, ефективне функціонування українського парламенту як органу народного представництва в сучасних умовах вимагає знаходження правового балансу у регулюванні депутатської недоторканості. З одного боку, цей баланс повинен гарантувати незалежність депутата у його діяльності, а з іншого - запобігати зловживанням та безкарності народних обранців і підвищувати рівень довіри суспільства до них.

3. За роки незалежності України сформувалися характерні особливості парламентаризму. Історія знає періоди успіхів і невдач Верховної Ради України у законотворчості, представництві інтересів народу тощо. Проте важливо відзначити позитивний факт, що український парламент є суб'єктом і незалежною інституцією, яка розвивається та намагається відповідати високим міжнародним стандартам парламентаризму. Існуючі проблеми, з якими стикається Верховна Рада України у виконанні своїх конституційних повноважень, можна вирішити у відносно короткий термін за умови наявності політичної волі керівництва держави, підтримки демократичних перетворень законопослухняними громадянами та чіткої та послідовної стратегії розвитку.

4. Проблема оптимізації вітчизняної виборчої моделі залишається актуальною. Для визначення напрямків реформування національного виборчого законодавства необхідний аналіз різних виборчих систем, їхніх переваг і недоліків, а також визначення завдань, які стоять перед виборчою системою. Важливо негайно повернутися до змішаної системи виборів, оскільки перехід від мажоритарно-пропорційної до пропорційної наразі ускладнений неструктурованістю українського суспільства. Зміни до виборчого законодавства необхідні як на законодавчому, так і на нормативному рівні, оскільки сучасні українські реалії свідчать про те, що виборча система впливає на всі інститути держави та суспільства, визначаючи напрямок розвитку країни до демократії.

5. Для визначення місця Верховної Ради України в системі органів державної влади необхідно спочатку з'ясувати, як вона взаємодіє з іншими ключовими органами, такими як Президент України, Кабінет Міністрів

України та судові органи. Незважаючи на принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, парламент нашої країни відіграє важливу роль лише в тому випадку, коли його діяльність сприяє ефективній взаємодії з іншими гілками влади. Одним з пріоритетних напрямків удосконалення інституту парламенту в Україні є уточнення нормативно-правових актів, що регулюють його взаємодію з іншими органами державної влади, забезпечення їх взаємодії та усунення прогалин у законодавстві. При цьому головні завдання, що стоять перед державними утвореннями, повинні бути спрямовані на пошук оптимальної моделі взаємодії Верховної Ради України та Президента України, уряду та судової влади.

6. Парламентаризм, подібно до будь-якого іншого суспільно-політичного явища, має свої особливості та розвивається залежно від конкретно-історичних умов становлення інститутів державного управління. Для становлення і розвитку парламентаризму важлива не лише зовнішня форма державно-правових відносин, але й усталені традиції громадянського суспільства. При цьому поняття парламентаризму не пов'язане з формальною наявністю парламенту в країні, а з його позитивною діяльністю. Функціонування парламентаризму як реального політико-правового інституту забезпечує реалізацію інтересів усіх соціальних верств і груп. У сучасних умовах суспільного розвитку змінюється роль парламенту та парламентаріїв, а також зростає значення міжпарламентської співпраці. Зазначені тенденції необхідно враховувати в процесі реалізації парламентської реформи в Україні, що, власне, є предметом подальших досліджень.

7. Парламент України має бути мотором реформ, еволюції та демократизації. Для цього він повинен змінити державу і змінити себе. Щодо першого напрямку, найефективнішим інструментом впровадження позитивних змін у суспільстві є закони – прийняті в установленому порядку, з урахуванням принципу правової визначеності, лаконічні, змістовні, якісні нормативно-правові акти. В основу кожного закону законодавець повинен покласти

гуманістичні цінності, відповідність його норм принципам верховенства права та націленість на досягнення певного результату.

Що стосується самого перетворення парламенту, то ми говоримо про якісний, а не кількісний аспект. Верховна Рада України повинна відмовитися від рудиментарних традицій минулих епох. Корупція, "змова", бійки у сесійній залі та скандальні провокації шкодять іміджу законодавчого органу влади, знижують рівень довіри громадян та перешкоджають продуктивній та ініціативній роботі парламенту. Необхідно вжити заходів щодо посилення дисциплінарної відповідальності депутатів, переглянути кваліфікаційні вимоги до кандидатів у народні обранці. Крім того, виборча система повинна бути модифікована з урахуванням перевіреного часом (як вітчизняного, так і зарубіжного) досвіду та сучасних механізмів і підходів до голосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ализода, З. Становление и развитие института парламента в Республике Таджикистан: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук; Тадж. нац. ун-т. Душанбе, 2014. 334 с.
2. Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.
3. Батанов О.В. Парламентаризм як феномен і категорія сучасного конституційного права. Правова держава. Вип. 33. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2022. 718 с.
4. Бердник Ю.В. Політичні погляди Ш. Л. Монтеस्क'є. URL: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp145-147.pdf>. С. 145;
5. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія Харків: Право. 2018. С. 231.
6. Бориславська О.М. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 247-256.
7. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / авт.-упоряд.: В. Тимошук, О. Струц. К., 2006. 28 с.
8. Горшеньова М., Закоморна К., Ріяка В. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник; за заг. ред.. В. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
9. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
10. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
11. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України URL:

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

12. Дубинський О. Ю., Ломжець Ю. В. Розвиток теорії парламентаризму в сучасній вітчизняній та зарубіжній науці. Науковий журнал “Юридика”. Випуск 2. URL: <http://www.juridica.od.ua/index.php/juridica/article/view/9/7>.

13. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посібник. Харків: Право, 2007. 280 с.

14. Єщенко М. Г. Основні поняття й ознаки правової держави URL: http://lsej.org.ua/2_2020/19.pdf.

15. Желих, Н.М. Закордоний досвід взаємодії гілок державної влади. Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання. 2008. № 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/zhelyh.pdf33.

16. Задорожня Г. В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 1. С.62.

17. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Редакція від 16.07.2021 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст.99).

18. Каменська Г. В. Генеза ідей демократії. Социс. 1994. 312 с.

19. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

20. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник: вид. 4-те. К.: Атіка, 2006. С. 262.

21. Леванчук О. М. Принцип розподілу державної влади. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права.2002. № 4. С. 18.

22. Макарин А., Стребков А. Теория и история политических институтов. К., 2008. С. 206.

23. Мащенко Б. М., Пархоменко-Куцевіл О. І. Передумови, ознаки і шляхи формування правової держави. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2021/18.pdf.
24. Мельников А. Мировой опыт развития парламентаризма: компаративистский анализ. Евразийский юридический журнал, 2015. № 8 (87). С. 319-322.
25. Оберройтер Г. Парламентаризм: міжнародний досвід. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentary_readings.pdf.
26. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг.ред.В.А.Гошовської ; уклад.: Н.Б.Ларіна та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.1. 408 с.
27. Парламентаризм і парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2012. С. 140.
28. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14-15, № 16-17.
29. Рішення Конституційного Суду України в справі про депутатську недоторканість від 27 жовтня 1999 р.. Вісник Конституційного Суду України. 1999. №5. Ст. 13.
30. Рішення Конституційного Суду України в справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 р. Офіційний вісник України. 1999. № 27. Ст. 171.
31. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004. URL: [http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04).
32. Румянцева А. Развитие парламентаризма в Европе. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2132/B5.pdf>.
33. Словська, І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2014. 47 с.
34. Сопілко І. М., Папахчян Т. Р. Особливості правосвідомості молоді як суб'єктів виборчого процесу на прикладі опитування студентів ЮФ НАУ.

Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2019. № 1. С. 54-60. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.

35. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції. / пер. з англ. Роман Корнута. 2-ге вид. К.: Наш формат, 2019. С. 349.

36. Штанько В.І. Політологічний словник-довідник. Центр учбової літератури ІНОС. 2007. 564 с.

37. Шумпетер Й. Капіталізм, Соціалізм и Демократія / предисл. и общ. ред. В. Автономова; пер. с англ. М.: Экономика, 1995. С. 360.

38. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: "Укр. енцикл.", 1998. Том. 3. URL: <http://leksika.com.ua/18800413/legal/legitimnist>.

39. Greg Power. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. p. 30. URL: http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf

40. Heywood A. Politics. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2013.

41. Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e).

42. Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).