

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«ПУБЛІЧНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД ЄС І УКРАЇНА»

до захисту

Студент II курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Парламентаризм та
парламентська діяльність»
Завадко Сергій Вікторович

Науковий керівник:
доктор політичних наук, професор
Дудко Ірина Дмитрівна

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 «07» листопада 2023 р., протокол № 14.

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

(підпис)

Київ - 2023

АНОТАЦІЯ

Завадко С.В. Публічність парламентської діяльності: досвід ЄС і Україна. – 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, 2023.

Магістерська робота присвячена розгляду теоретичних і практичних аспектів публічності парламентської діяльності з урахуванням досвіду ЄС і України. В роботі опрацьовано понятійно-термінологічний апарат дослідження; визначено теоретичний і практичний підходи до формулювання механізмів публічної парламентської діяльності; окреслено процес становлення та розвитку публічності Європейського парламенту з урахуванням еволюції інституційних й процесуальних засад ЄС; проаналізовано механізми публічності в діяльності Європарламенту з урахуванням процесу консультування та практики реалізації європейської громадянської ініціативи в системі законотворення ЄС; окреслено та визначено специфіку політико-правових засад парламентської діяльності в Україні; проаналізовано сучасний стан та перспективи вдосконалення публічного характеру діяльності Верховної Ради України.

Ключові слова: публічність, парламентська діяльність, ЄС. Україна.

ANNOTATION

S.V. Zavadko . Publicity of Parliamentary Activity: Experience of the EU and Ukraine. – 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, 2023

The master's thesis is devoted to the analysis of theoretical and practical aspects of publicity of parliamentary activity with due regard to the experience of the EU and Ukraine. The work outlines conceptual and terminological apparatus of the study; defines theoretical and practical approaches to the formulation of mechanisms of public parliamentary activity; outlines the process of formation and development of publicity of the European Parliament regarding the evolution of the institutional and procedural foundations of the EU; analyzes the mechanisms of publicity in the activities of the EP in the EU law-making system; defines the specifics of the political and legal basis of parliamentary activity in Ukraine; analyzes the current state and prospects for improving the public nature of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Keywords: publicity, parliamentary activity, EU. Ukraine.

ЗМІСТ

| | |
|---|-------|
| Вступ | 4-7 |
| Розділ 1. Теоретичні засади дослідження | 8-25 |
| 1.1. Публічність парламентської діяльності як об'єкт сучасних наукових досліджень..... | 8-17 |
| 1.2. Механізми реалізації публічності парламентської діяльності: теоретичний і практичний виміри..... | 17-25 |
| Розділ 2. Досвід Європейського Союзу в реалізації парламентської діяльності | 26-47 |
| 2.1. Становлення та розвиток публічності Європейського парламенту у вимірі еволюції інституційних й процесуальних засад ЄС..... | 26-32 |
| 2.2. Консультування як механізми публічності в законотворчій діяльності Європейського парламенту..... | 32-39 |
| 2.3. Практика реалізації європейської громадянської ініціативи в системі публічності законотворення ЄС..... | 39-47 |
| Розділ 3. Публічність як критерій парламентської діяльності в Україні | 48-63 |
| 3.1. Політико-правові та інституційні засади парламентської діяльності в Україні..... | 48-54 |
| 3.2. Сучасний стан і перспективи вдосконалення публічного характеру діяльності Верховної Ради України..... | 54-63 |
| Висновки | 64-68 |
| Список використаних джерел | 69-80 |

ВСТУП.

Актуальність теми. Публічність парламентської діяльності представляє один з найбільш показових елементів демократичних суспільств, що визначає не тільки відкритість діяльності законодавчої гілки влади, а й взаємозв'язок парламентів із суспільством як механізму та засади формування й реалізації загальносуспільних інтересів. Приклад найбільш успішної реалізації публічності парламентської діяльності надає Європарламент, який за період свого еволюційного розвитку перетворився на повноцінну структуру ЄС із значними законодавчими й представницькими функціями. Досвід Європарламенту набуває особливо вагомого значення для України, що реалізує Євроінтеграційні орієнтири та прагне досягти вимірів організації влади та демократичних засад європейських суспільств. Втім публічний характер парламентської діяльності – це не тільки реалізація вимог та тенденцій просування до членства в ЄС, а й забезпечення демократичних норм організації влади, від підтримки яких залежить стабільність та перспективність усього суспільного і державного механізму. Це зумовлює наукову вагомість проблем публічності парламентської діяльності, актуалізує дослідницькі зусилля у зазначеній сфері з урахуванням аспектів, які можуть мати практичний інтерес.

Важливо зазначити, що проблеми публічності парламентської діяльності знаходять певне відображення в сучасній науковій літературі. Так, вагомий внесок в наукове осмислення проблем парламентаризму, включно з осмисленням досвіду в цьому відношенні стабільних демократій, зробили представники Наукової школи вітчизняного парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка (засновниця і голова – доктор політичних наук, професор В.А. Гошовська), в арсеналі наукового доробку яких – значний обсяг навчально-методичних [1-10] й наукових [11-15] розробок.

Напрацювання представників Наукової школи вітчизняного парламентаризму – помітна частина більш широкого спектру робіт зарубіжних й

українських авторів щодо парламентських об'єднань, до кола яких варто віднести, насамперед, таких дослідників, як Дж.А. Алмонд, Б.Пауел [16], Л.Хейдар, Р.Кул [17], Л.Грін [18], Г.Кречмер [19], В. Венгер [20], У.Ільницька [21], В.Литвин, А. Романюк [22], Р.Мартинюк [23], В.Мироненко [24], Т.Шмачкова [25], інших, орієнтованих на висвітлення окремих аспектів зазначеної теми.

Втім, попри наявну джерельну базу, проблематика публічності парламентської діяльності потребує подальшого дослідження, що зумовлюється:

- 1) необхідністю узагальнення існуючих наукових напрацювань з метою більш вдосконаленого погляду на проблеми діяльності Верховної Ради України;
- 2) потребою модернізованого сприйняття проблем публічності парламентської діяльності з урахуванням викликів, які характеризують сучасний стан і перспективи парламентської діяльності в Україні.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Метою дослідження є теоретичне та науково-практичне дослідження публічності парламентської діяльності з урахуванням досвіду в цьому відношенні досвіду ЄС України. Для досягнення поставленої мети сформульовані наступні **завдання**:

- надати змістовне тлумачення публічності парламентської діяльності як об'єкту сучасних наукових досліджень;
- визначити теоретичний і практичний підходи до формулювання механізмів публічної парламентської діяльності;
- окреслити процес становлення та розвитку публічності Європейського парламенту з урахуванням еволюції інституційних й процесуальних засад ЄС;
- проаналізувати механізми публічності в діяльності Європарламенту з урахуванням процесу консультування та практики реалізації європейської громадянської ініціативи в системі законотворення ЄС;
- окреслити та визначити специфіку політико-правових засад парламентської діяльності в Україні;

- проаналізувати сучасний стан та перспективи вдосконалення публічного характеру діяльності Верховної Ради України.

Об'єкт і предмет кваліфікаційної магістерської роботи.

Об'єктом дослідження є публічність парламентської діяльності.

Предметом дослідження є публічність парламентської діяльності з урахуванням досвіду ЄС і України.

Методи дослідження. Тематика дослідження та комплекс окреслених щодо неї завдань зумовили авторську методологію, що базується на стверджених в сучасній науковій думці системного та праксеологічного підходів аналізу політичної діяльності. Застосування системного підходу дослідження дало змогу проаналізувати проблеми публічності парламентської діяльності як певної системи взаємопов'язаних між собою складових: нормативної бази, інституційного забезпечення, практичних вимірів діяльності в публічній сфері. Практиологічний підхід забезпечив оптимізацію дослідження через аналіз практичної дії парламентських структур, громадянського суспільства, а також взаємодію сторін у сфері парламентської діяльності.

Реалізація завдань дослідження та науковість обґрунтування висновків забезпечуються, зокрема, й комплексом загальноновизнаних в сучасній науці методів дослідження: теоретичного пізнання (інституціонального, описового, системного, структурно-порівняльного); емпіричних методів збору і аналізу інформації, загальнонаукових (діалектичного, аналізу та синтезу, узагальнення). При класифікації та аналізі історіографічних джерел і літератури використовувались історичний, хронологічний, логічний методи дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлюється відсутністю в сучасному науковому середовищі України комплексного аналізу проблем публічності парламентської діяльності з урахуванням досвіду ЄС і України. Автором здійснено спробу узагальнити підходи щодо теоретичних і практичних

аспектів парламентської діяльності з урахуванням тих викликів, які постали перед українським суспільством в сучасних умовах розвитку країни.

Практичне значення одержаних результатів. Результати роботи можуть бути використані у практичній діяльності парламентських інституцій, залучених до реалізації публічної діяльності; правотворчості у зазначеному напрямі; подальших наукових дослідженнях проблем публічності парламентської діяльності; навчальному процесі з дисциплін, пов'язаних з парламентаризмом, міжнародними відносинами, державним управлінням.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження були апробовані на загальнонаціональних і міжнародних конференціях з публікацією тез виступів. Зокрема, автором підготовлено до публікації тези виступу («До питання про реформування Верховної Ради України в умовах війни і повоєнній відбудові країни») до щорічного Всеукраїнського круглого столу до Дня Гідності та Свободи України, який відбувся в Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка 21.11.2023

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, 7 підрозділів, висновків, списку літератури. Загальний обсяг роботи складає 80 сторінок. Список джерел налічує 91 найменування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Публічність парламентської діяльності як об'єкт сучасних наукових досліджень

Публічність парламентської діяльності як вимір сучасних наукових досліджень має доволі складну структуру, що об'єктивно включає декілька складових, дефінації яких сукупно можуть сформувати уявлення й про загальне тлумачення поняття. Так, в колі уваги науковців в цьому відношенні такі термінологічні складові, як «публічність», «публічна діяльність», «парламентська діяльність», що, за умов наукового осмислення відповідних інтерпретацій уможливлуватиме формулювання узагальненого поняття «публічність парламентської діяльності».

Так, за даними Словника української мови, поняття «публічність» або «публічний» – це те, «що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний» [26]. Зазначений підхід, хоча й у більш розлогому формулюванні знаходить відображення в науковій літературі, спрямованій, зокрема, на змістовне наповнення терміну в його філософсько-антропологічному вимірі. За думкою дослідниці Л.Васильєвої, наприклад поняття «публічність» відповідно до перекладу з латини слова «public» «може сприйматися, як “суспільний”, “державний”, “народ”, “публіка”, “громадськість”» [27]. Втім представники різних наукових шкіл мають певні відмінності в інтерпретаціях відповідного терміну, що, уможлиблює його сприйняття у наступних напрямках, де публічність – це «простір, досить значущий своєю загальнодоступністю для багатьох людей. Простір, де на засадах рівноправності здійснюються раціональні, відкриті, прозорі для всіх та вільні від будь-якої особистої зацікавленості акти обговорення, дискусії рівноправних суб'єктів, унаслідок чого формується система цінностей окремої спільноти/громади (В. Штерн, С. Осадча)» [27].

Публічність може інтепретуватися, за позицією дослідників, й як ідеальна сфера, «у якій циркулює й виробляється затребувана інформація, що є гарантом істинності та яку надають усім безперешкодно (С. Бодрунова)» [27].

Публічність може сприйматися й як «самостійний простір, який на засадах рівнозначності та рівноцінності одночасно межує зі сферами чи просторами державного, політичного, приватного, інтимного (В. Волковинська, В. Кебуладзе)» [27].

Крім того, публічність, за поданням науковців, є й «споконвічно вільним від державно-владного та політико-економічного контролю культурним простором, у якому відбувається обмін символічною інформацією. При цьому публічна сфера породжує і розвиває феномен не лише публіки взагалі, а й освіченої публіки, якій властива культурна компетентність, вірність високим ціннісним ідеалам (М. Попович)» [27].

Зазначені підходи, відображаючи багатовимірність та шляхи реалізації суспільних зв'язків, мають водночас певні спільні підходи, що відображають відокремленість, втім, не відмежованість публічної сфери від державних структур як таких, що взаємодіють у реалізації загальносуспільних інтересів. Вважається, що відповідне бачення суспільних відносин, що базуються на взаємодії державної і приватної сфер, було введено в науковий обіг на початку 1960-х рр. німецьким філософом Ю. Габермасом в його дослідженні «Структурна трансформація публічної сфери», де публічна сфера розглядається як «посередницька між системою (що уособлюється у державі та економіці) і «життєвим світом» (інтерсуб'єктивним світом колективу та окремої людини), який не можливий без фізичних або віртуальних реалізацій» [28].

Інтерпретація публічної сфери з погляду Ю. Габермаса дає можливість інтепретувати відповідним чином й поняття публічної (або суспільної) діяльності як такої, що ралізується в «ім'я загального блага, в інтересах всіх, на виконання загальної волі» [29, с. 90], тобто з урахуванням інтересів і позицій в

цьому відношенні як державної, так і приватної сфер. В колі уваги водночас – чинник збереження за державною сферою регулюючих функцій, що визначає систему реалізації загальносуспільних інтересів внаслідок владно-публічної діяльності або публічного адміністрування.

Заслуговує на увагу інтерпретація відповідних понять у вітчизняних наукових джерелах, і зокрема владно-публічної діяльності, що розглядається у форматі «механізму організації суспільних зв'язків, що здійснюються всіма державними органами незалежно від конкретного призначення, органами місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян» [30].

Щодо публічного адміністрування, то найбільш розповсюдженою в цьому відношенні є точка зору, що розглядає відповідний феномен «як регламентовану законами й іншими нормативноправовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень і надання встановлених законами адміністративних послуг» [31, с. 39]. Важливим є те, що адміністрування сприймається у даному відношенні як процес політичної діяльності, яка здійснюється на етапі опрацювання та прийняття рішень політиками, державними особами, а на етапі реалізації – державними посадовцями, представниками місцевого самоврядування, бізнесу, громадськості [32, с. 86].

До зазначеного варто додати й те бачення публічного адміністрування, що розглядає відповідний процес «як складову двох елементів:

- 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;
- 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення» [6, с. 39].

В колі уваги також й точка зору, що процес адміністрування набуває публічного характеру за умов залучення до цієї сфери «недержавних партнерів

для спільного вирішення проблем, що постають у певній сфері управлінської діяльності» [33].

Слушною водночас є інтерпретація публічного адміністрування з урахуванням широкого та вузького розуміння зазначеного. У широкому розумінні це пов'язується із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Американські дослідники Ф. Нігро та Л. Нігро, зокрема, у книзі «Modern Public Administration» визначають публічне адміністрування як «...скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою та їх взаємодією; 2) мають важливе значення щодо формування державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах» [34, с. 24].

У вузькому розумінні «публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики» [35].

Зупиняючись на інтепретації викладеного дослідник Ю. Рогачов зазначає, що «публічне адміністрування в широкому розумінні – це сукупність різноманітних видів діяльності всіх органів держави та органів місцевого самоврядування, тобто це всі форми реалізації державної та самоврядної влади загалом. Інакше кажучи, публічне адміністрування характеризує всю діяльність держави (в широкому розумінні) за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Публічне адміністрування у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яку здійснює певна частина відповідних суб'єктів» [36, с. 151].

Схожі позиції висловлюють й такі науковці, як В. Корженко та Н. Мельтюхова, які зазначають, що «адміністрування загалом – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів і підзаконних актів». У вузькому розумінні це пов'язується науковцями з виконавчою гілкою влади у вимірі професійної діяльності посадовців, спрямованої на реалізацію урядової політики [37, с. 14].

Серед інших підходів, які заслуговують на спеціальну увагу в аспекті визначення сутності публічного адміністрування, варто віднести й підхід А. Андрєєва, який визначає відповідний процес «як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [38, с. 148]. Публічне адміністрування пов'язується у даному відношенні з «ною «людиноцентристською» доктриною адміністративного права», що відповідає сучасним реаліям практичної діяльності держави.

Останнє найбільш корелюється з публічним характером парламентської діяльності, хоча адміністративний характер публічної влади в даному відношенні відображає з погляду на парламент України переважно той вимір владних відносин, що Верховна Рада за Конституцією України є єдиним законодавчим органом, яка формує обов'язкову для всіх рівнів виконавчої влади законодавчу базу з контролюючими функціями щодо її виконання [39].

Законодавча функція Верховної Ради України вважається пріоритетною. «Загалом вона являє собою передбачений Конституцією напрям діяльності Верховної Ради, який полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, (скасуванні) або в призупиненні їх дії. Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом та належать до повноважень інших органів державної влади.

Складовою частиною цієї функції Верховної Ради є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення. Верховна Рада забезпечує видання законів, наукові дослідження, у тому числі з проблем ефективності й розвитку законодавства, наукову експертизу законопроектів тощо» [40].

Конституцією передбачається коло питань, які вирішуються виключно законами України. До цієї категорії відносяться: «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов».

«Основну групу питань виключно законодавчого регулювання складають екологічні, соціальні, культурні та економічні питання. Так, лише законами України визначаються: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання: засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів» [40].

«Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації: організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів

України; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Виключно законами також визначаються територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації» [40].

«Значне місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, займає парламентський контроль. Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є: 1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, відповідно до Конституції та Закону України «Про внесення змін до Конституції України»; 2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист, що здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) бюджетно-фінансовий контроль, що здійснюється насамперед через Рахункову палату; 4) прийняття рішення Верховною Радою України про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи Комітету Верховної Ради України; 5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради України; 6) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії в межах, визначених Конституцією та відповідним Законом України (Про внесення змін до Конституції України» [40].

Окрім законодавчої функції, а також функції парламентського контролю, в колі повноважень Верховної Ради України – й низка додаткових функцій й

повноважень, які об'єктивно націлені на публічність даної структури в суспільних відносинах країни. Це: представницька, установча (державотворча, організаційна), бюджетно-фінансова, зовнішньополітична функції.

«Представницька функція Верховної Ради являє собою вид діяльності парламенту України, що полягає в представництві Українського народу у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів.

Основними складовими змісту цієї функції є, зокрема, призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією, та виборів; обговорення питань внутрішньої і зовнішньої політики та визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України до народу про внутрішнє та зовнішнє становище України; прийняття законів, внесення змін до Конституції і законів та інших правових актів тощо. Адже загально визнано, що парламенти є не лише законодавцями, а й "великим журі" кожної нації» [40].

«Іншою не менш важливою функцією Верховної Ради України з числа її головних функцій є установча (державотворча) функція. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту зі здійснення цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються інших елементів (атрибутів) механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил та інших складових механізму держави» [40].

Багатогранною за змістом і формами є бюджетно-фінансова функція Верховної Ради України, яка полягає у затвердженні законом та внесенні змін до Державного бюджету, здійсненні контролю за його виконанням та прийнятті рішення щодо звіту про його виконання.

Зовнішньополітична функція Верховної ради України пов'язується з реалізацією таких конституційно закріплених за парламентом повноважень, як «визначення засад зовнішньої політики; законодавчою діяльністю в галузі зовнішніх зносин; наданням Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацією міжнародних договорів України; затвердженням протягом двох днів з моменту звернення Президента України, указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; про схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних сил інших держав на територію України» [40].

«Підтвердження наявності у Верховної Ради відповідних зовнішніх функцій є її міжпарламентські зв'язки, зовнішньоекономічна діяльність, діяльність у сфері митної справи, щодо основ національної безпеки, організації Збройних Сил України; щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, які визначаються виключно законами України» [40].

«Поряд із законодавчою, представницькою, установчою, контрольною, бюджетно-фінансовою та зовнішньополітичною функціями як головними функціями парламенту. Верховна Рада України, як і парламенти багатьох країн, здійснює й ряд інших функцій, зокрема об'єктні функції, тобто ті, що опосередковують собою зміст діяльності держави. Головними об'єктними функціями держави є: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна (з

числа внутрішніх функцій) і захисна (оборонна), зовнішньополітична, зовнішньоекономічна та інші (з числа зовнішніх функцій держави).

Оскільки ці функції держави здійснюють насамперед і головним чином органи державної влади, в тому числі законодавчої, то природно, що всім цим органам державної влади або принаймні їх переважній більшості, властиві функції, аналогічні основним об'єктивним функціям держави.

Зокрема, Верховна Рада як орган законодавчої влади здійснює серед внутрішніх функцій: політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну функції, а серед зовнішніх – оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну та інші зовнішні функції» [40].

Викладене, як відображення адміністративного й публічного спрямування функцій Верховної Ради України, умовживлює – за аналогією із сутністю владно-публічної діяльності – сформулювати (за авторським підходом) **визначення публічності парламентської діяльності – як формату, що передбачає реалізацію Верховною Радою України як владних (адміністративних), так і представницьких функцій, націлених на задоволення загальних публічних інтересів соціуму, що формуються й набувають втілення з урахуванням взаємодії, взаємоконтролю і взаємозалежності парламенту і громадськості, бізнесових кіл, представників приватної сфери суспільства.**

1.2. Механізми реалізації публічності парламентської діяльності:

теоретичний і практичний виміри

Формулювання уявлення про публічність парламентської діяльності як взаємодії, взаємоконтролю і взаємозалежності парламенту і соціуму об'єктивно вимагає наукового осмислення механізмів, що забезпечують реалізацію відповідного формату зв'язків.

Слід визнати, що в сучасних вітчизняних наукових розробках відсутня розробка питання про механізми забезпечення публічності парламентської діяльності. Втім на дослідницький інтерес в цьому відношенні можуть заслуговувати підходи, які стосуються реалізації публічної політики або публічної сфери політики, які, за аналогією, формують уявлення й про механізми забезпечення публічності парламентської діяльності або публічності парламентської сфери діяльності.

Зупиняючись на сутності сучасного інтегративного підходу з визначення публічної сфери, дослідник О.Третяк, наприклад, виокреслює зазначений феномен як «конститууючу політичну реальність, спільну діяльність з громадських обговорень, прийняття рішення та поширення інформації, структуру взаємодій політичних суб'єктів» [41]. В цілому, зазначений підхід може сприйматися й у вимірі окреслення шляхів або механізмів взаємодії держаних й недержавних (суспільних) акторів задля встановлення необхідних зв'язків для їх публічної комунікації.

Суттєвого значення насамперед в аспекті формування публічних зв'язків можуть заслуговувати громадські обговорення, які розглядаються водночас як спеціальна частина загального політичного дискурсу. Мова може іти й про сприйняття громадських обговорень у вимірі реалізації політичної комунікації. Так, дослідники визнають, що зазначені тенденції комунікативних зв'язків дійсно мають лінії перетинання як складові сфери публічної політики. Узагальненою ідеєю науковців в цьому плані є те, що перше (політичний дискурс) є просторовим компонентом, «який відповідає за сукупність політичних тверджень», а друге (громадські обговорення) окреслюють тематику та забезпечують інституціоналізацію комунікативного процесу. Водночас дискурс, як це зазначають науковці, «не несе функціонального навантаження інформування, а лише конституювання позицій. У той же час публічні

обговорення, як чинник прийняття колективних політичних рішень, несуть у собі елемент цілепокладання і вирішення проблем суспільства» [41, с. 79; 42].

Теоретичний вимір окресленої проблеми полягає в тому, що громадські обговорення (громадські консультації) є носіями самостійних концептуальних тверджень, які водночас є «взаємодоповнюючими елементами загальної структури понять і явищ» учасників публічної сфери політики. В аспекті теоретичного обговорення проблеми водночас – й можливість маніпулятивних впливів, які можуть змінювати характер громадського обговорення на користь однієї зі сторін процесу. Втім, як це доводить практика, « в умовах демократичного суспільства засади політичної маніпуляції не мають критичного значення для функціонування етично обґрунтованої публічної сфери, оскільки завжди кожний суб'єкт регулювання може зустріти відповідну протидію в рамках рівнозначних маніпуляційних стратегій. Політична маніпуляція є критичною в умовах пропагандистської діяльності в межах тоталітарного суспільства, коли обмеженість і закритість інформації, а також утиски щодо вільної громадської думки заперечують можливість контраргументів щодо повідомлень, які використовуються в межах політичної маніпуляції» [41, с. 80]. .

Складним практико-політичним конструктом водночас, як це визнається в науковій літературі, є «механізм оптимізації політичної комунікації в межах публічної сфери політики. Виходячи з потреби конструктивного розвитку суспільства і демократичних цінностей, розробка кінцевого виду проекту оптимальної публічної сфери потребує безсторонності і відходу від ідеологічних позицій і упереджень» [41, с. 80]. У цьому зв'язку на особливу вагу заслуговує стверджена в західній політичній практиці ліберальна концепція публічної сфери, базована на знятті односторонності та врахування всіх можливих ідейних позицій і підходів сторін процесу.

Сутнісним контентом даної концепції є ідея «соціального діалогу», який, з урахуванням позиції вітчизняної вченої О.Чальцевої, «є найдосконалішою

формою дискусії довкола інтересів суспільства, у якій на партнерській основі рівноправно беруть участь різні сторони – учасники діалогу, причому жодна зі сторін не домінує з огляду на власний статус або інтерес, а в аспекті права не має переваг, при цьому право сильнішого не береться до уваги, а розбіжність точок зору нівелюється в результаті взаємоприйнятних поступок» [43, с. 126]. Важливо додати в даному відношенні, що соціальний діалог передбачає широкий спектр комунікації, який включає в себе різні види діалогів, включаючи й публічний діалог.

Зазначене в той же час передбачає не тільки врахування усіх можливих позицій, а й об'єктивної інформації, якою мають володіти сторони комунікативного процесу задля досягнення спільного рішення, що відповідає позиції сторін. Суб'єкти, що володіють інформаційним ресурсом, як зазначає О.Третяк, мають «набути суб'єктності й незалежності від комерційного і політичного сегментів, стати реальним, а не удаваним чинником передавання правдивої безсторонньої інформації. Вказані вимоги є обґрунтованими потребами суспільства, яке повинно мати систему поширення інформації, форми для висловлення думок й канали для участі у прийнятті політичних рішень» [41, с. 80].

Іншою стороною проблеми стає право учасників комунікаційних відносин на отримання публічної інформації, яка у теоретичному і практичному вимірах є важливою передумовою досягнення рішень, які відповідають потребам усього суспільства. Загалом основним призначенням будь-якої інформації, як це визнається в наукових джерелах, «є задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин». На цю властивість свого часу вказував один з засновників теорії інформації К. Шеннон. «Не дивлячись на орієнтацію роботи на науково-технічні аспекти інформації, К. Шеннон, – зазначає в цьому плані Е. Аблякімова, – вказав і на один з ключових соціальних аспектів інформації – усунення невизначеності для здійснення певного вибору. Іншими словами,

отримання належної кількості інформації допомагає окремій особі, групі осіб, або всьому суспільству робити обґрунтований вибір певної поведінки. Зокрема, можливість робити обґрунтований вибір на думку дослідників, найбільшою мірою відображає сутність і мету забезпечення права людини і громадянина на доступ до інформації» [44, с. 56].

І далі, щодо позиції зазначеної авторки: «Самі по собі характер та сутність публічної інформації, обумовлює її переважне використання для здійснення такого обґрунтованого вибору у відносинах між людиною і суспільством з одного боку, та державою і органами публічної влади з іншого. Можна говорити про те, що питання доступу до публічної інформації, цілком охоплюються популярною концепцією дуалізму публічного та приватного, яку в першу чергу застосовують до характеристики правового регулювання діяльності засобів масової комунікації» [44, с. 56].

Варто додати до зазначеного, що приватний аспект – у форматі доступу та можливості використання публічної інформації – об'єктивно пов'язується дослідниками з реалізацією особистих прав і свобод громадян у відносинах з державою в цілому та органах публічної влади окремо. Цей аспект набуває первинного значення при аналізові механізмів забезпечення доступу до публічної інформації. Він передбачає, своєю чергою, наявності та можливості реалізації чітких правових й адміністративних процедур, які унормовують порядок та спосіб ознайомлення приватних осіб (громадськості), представників окремих сфер соціуму з інформацією, необхідною для реалізації комунікативних зв'язків. Водночас публічна інформація переважно знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, що виокремлює проблему структурованості взаємозв'язків влади і суспільства в окремий напрямок або механізм реалізації публічних відносин.

Важливо відмітити в даному відношенні, що структурованість держави (або її гілок) і суспільства в організації комунікативних зв'язків стосується не

тільки проблеми володіння й розподілу публічної інформації, а усього контексту формування публічної політики, яка формується з урахуванням розподілу ролей структурних елементів або суб'єктів публічної сфери, що задіяні до формування політики. Так, держава, як суб'єкт публічної сфери, про що наголошують науковці, «має набути рис не обмежуючого та контролюючого органу, а реального партнера інших суб'єктів. Роль держави для публічної сфери політики є структуротворною, тому вона має бути безсторонньою. Водночас вона має бути арбітром у політичних протистояннях інших суб'єктів» [41, с. 80].

Громадянське суспільство, своєю чергою, як суб'єкт публічної сфери політики, «має бути активним і відновлювальним, а також постійно удосконалювальним. Разом з тим, воно повинно абсорбувати лише конструктивні ідеї і заперечувати ціннісний імморалізм.

Політичні сили мають утримуватися від руйнівних і деструктивних дій та актів маніпуляції, які ведуть до циклічного відтворення конфліктного протистояння всередині публічної сфери політики»

Зазначене з певними варіативними відмінностями знаходить відображення в дослідженнях значного кола авторів, орієнтованих на структурування партнерських відносин в межах публічної політики, що, з урахуванням виокремлення в даному відношенні таких провідних суб'єктів або акторів процесу, як держава, бізнес (комерційна сфера), громадянське суспільство, може набути наступної інтерпретації розподілу ролей публічної сфери.

Так, *«держава* повинна забезпечити формування нормативної бази регулювання тристороннього партнерства з метою доступу до інформації, підвищення ефективності функціонування її інститутів, забезпечення реальної участі суб'єктів партнерства в розробці й реалізації стратегії спільних дій. Щодо приватного сектору, включно з об'єктами критичної інфраструктури, органи державної влади:

- можуть надавати доступ до наявної своєчасної, достовірної та найбільш повної інформації про загрози;

- надавати дані операторам та суб'єктам підприємницької діяльності щодо різних варіацій ризиків та тенденцій розвитку ситуації у певному сегменті внутрішнього чи зовнішнього ринку;

Вкрай важливим є ресурсне забезпечення реалізації загальнонаціональних цілей в системі протидії гібридним (інформаційним) загрозам.

Бізнес (комерційна сфера), своєю чергою, має взяти на себе солідарну відповідальність за дотримання законодавства, підтримки та фінансового забезпечення ініціатив держави і громадянського суспільства в реалізації спільної стратегії. Суб'єкти підприємницької діяльності (оператори критичної інфраструктури), отримуючи детальну інформацію щодо ризиків:

- забезпечують свій внесок у захист об'єктів критичної інфраструктури;
- впливають на дієвість та ефективність планів державних органів по забезпеченню безпеки та стійкості в їх сферах діяльності.

Суб'єкти підприємницької діяльності, за умов тісної взаємодії з державними органами, можуть якісно організувати роботу та підвищити прибуток. В свою чергу збільшення їх прибутку є прямо пропорційним вигоді держави із сплати ними податку з прибутку.

Громадянське суспільство має ініціювати вирішення ключових проблем життєдіяльності та здійснювати перманентний контроль за їх виконанням. При цьому специфіка здійснення контрольних функцій громади полягає в тому, що контроль поширюється на всі суб'єкти – державу, бізнес, громадянське суспільство» [45].

Зазначене може сприйматись як розгорнута модель і водночас перспектива партнерських відносин суб'єктів публічної діяльності, що реалізують курс на розвиток публічної (міжсекторальної) сфери. В теоретичній і практичній площині така взаємодія передбачає реалізацію низки важливих принципів, які

передбачають можливість плідної взаємодії партнерів публічної діяльності з урахуванням інтересів як державного рівня, так і рівня соціуму.

Серед таких: ▪ «принцип розвитку комунікацій і довіри;

▪ принцип диверсифікації механізмів міжсекторного партнерства;

▪ принцип запитуваної інституціалізації механізмів;

▪ принцип ресурсного синергетизму;

▪ принцип усвідомленої взаємозалежності;

▪ принцип включення в процес необхідних учасників;

▪ принцип чіткого визначення мети й ролей в межах міжсекторного партнерства;

▪ принцип забезпечення ефективності участі й правильного розподілу повноважень у межах партнерства;

▪ принцип підзвітності;

▪ принцип максимізації стратегічного впливу» [45; 46, с. 44].

Зазначене водночас, відображаючи деякі загальні підходи до проблем формування й розвитку публічної сфери діяльності, методологічно може сприйматися й у вимірі публічної діяльності парламенту як органу й гілки влади, що, будучи вповноваженим реалізовувати низку адміністративних й представницьких функцій, здатний забезпечити публічний характер політики у тих сферах, які пов'язані з напрямом його функціональної призначеності. Механізмами реалізації публічності парламентської діяльності серед іншого об'єктивно вважаються комунікативні зв'язки з громадськістю; інформаційне забезпечення сторін партнерських відносин по лінії парламент – соціум, структурованість й підтримка взаємозобов'язувальних й взаємозалежних відносин зазначених акторів партнерства, націлених на реалізацію загальнонаціональних інтересів. Вагому роль в аспекті розвитку публічності парламентської діяльності може відіграти й запозичення досвіду тих суб'єктів міжнародної спільноти, які – на прикладі Європейського парламенту – довели

спроможність реалізації публічної політики як відображення демократичних засад інституційного забезпечення й реалізації влади.

Висновки до розділу I.

1. Узагальнення підходів, що сформувались у вітчизняній науці з проблем владно-публічної та адміністративно-публічної діяльності уможлиблюють формулювання авторського підходу до визначення публічності парламентської діяльності – як формату, що передбачає реалізацію Верховною Радою України як владних (адміністративних), так і представницьких функцій, націлених на задоволення загальних публічних інтересів соціуму, що формуються й набувають втілення з урахуванням взаємодії, взаємоконтролю і взаємозалежності парламенту і громадськості, бізнесових кіл, представників приватної сфери суспільства.

2. Загальні підходи до проблем формування й розвитку публічної сфери діяльності методологічно окреслюють засади наукового осмислення діяльності парламенту як органу й гілки влади, що, будучи вповноваженим реалізовувати низку адміністративних й представницьких функцій, здатний забезпечити публічний характер політики у тих сферах, які пов'язані з напрямом його функціональної призначеності. Механізмами реалізації публічності парламентської діяльності серед іншого об'єктивно слід вважати комунікативні зв'язки з громадськістю; інформаційне забезпечення сторін партнерських відносин по лінії парламент – соціум, структурованість й підтримку взаємозобов'язувальних й взаємозалежних відносин зазначених акторів партнерства, націлених на реалізацію загальнонаціональних інтересів. Вагому роль в аспекті розвитку публічності парламентської діяльності може відіграти й запозичення досвіду тих суб'єктів міжнародної спільноти, які – на прикладі Європейського парламенту – довели спроможність реалізації публічної політики як відображення демократичних засад інституційного забезпечення й реалізації влади.

РОЗДІЛ 2. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РЕАЛІАЦІЇ ПУБЛІЧНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Становлення та розвиток публічності Європейського парламенту у вимірі еволюції інституційних й процесуальних засад ЄС

Європейський парламент є на сьогодні одним з найбільш показових прикладів представницького органу, що, забезпечуючи публічний характер діяльності власної структури, зумовлює й публічність усього ЄС як інтеграційного об'єднання. Сучасний стан Європарламенту водночас не був встановлений одночасно із конституціонуванням самого Європейського Союзу від Маастрихтської угоди 1992 р., хоча саме ця Угода або Договір про Європейський Союз (почав діяти 1993 р.)¹ визначив масштабні економічні й політичні інтеграційні орієнтири країн-членів із супутньою до цього тенденцією вдосконалення інституційної структури та механізмів прийняття рішень ЄС у вимірі зростання публічності Європейського парламенту та інтеграційного об'єднання в цілому [47; 48].

Так, специфікою Маастрихтської угоди, з однієї сторони, стало підвищення інституційної спроможності Ради Європейського Союзу як вищого законодавчого органу, обсяг повноважень якого суттєво збільшився за рахунок введення системи голосування кваліфікованою більшістю (за чітко визначених норм подачі голосів країн-членів об'єднання²) [48]. Втім важливого значення набуло й підвищення ролі в прийнятті рішень на консультативному рівні

¹ Маастрихтська угода була підписана в лютому 1992 р. і набула чинності в листопаді 1993 р. після її ратифікації 12 країнами Європейського співтовариства: Бельгією, Німеччиною, Італією, Люксембургом, Нідерландами, Францією, Великобританією, Данією, Ірландією, Грецією, Іспанією, Португалією. 1995 р., у зв'язку з розширенням ЄС, до Маастрихтської угоди приєдналися Австрія, Фінляндія, Швеція.

² Голоси країн-членів отримували вагові коефіцієнти відповідно до кількості населення цих країн при тому, що маленькі держави мали гарантоване мінімальне представництво.

Єврокомісії як вищої виконавчої влади Євросоюзу, а також Європарламенту, що на пряму обирався громадянами країн-членів ЄС, забезпечуючи високий рівень представницьких функцій ЄС.

Сформоване співвідношення централізму і демократії при зростанні уваги до публічності підтримувалось й з огляду на традиційну реалізацію в системі ЄС принципу субсидіарності (Стаття 3b Римського Договору про заснування ЄЕС від 25.03.1957), «що зумовлював прийняття рішення на можливо нижчому рівні при залучення верхніх ланок управління до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок» [49].

Подальший крок до забезпечення публічності функціонування Європейського Союзу у вимірі зростання повноважності Європарламенту пов'язується з рішеннями Амстердамського договору 1997 р. (увійшов в дію 1999 р.¹), що «конкретизував підходи країн-членів до спільної зовнішньої політики та політики безпеки, значно підвищивши роль Союзу і водночас Європарламенту у цій сфері. Вищим виконавчим органом, який мав визначати принципи, розробляти спільну стратегію, проводити спільні заходи, а також закріплювати систематичне співробітництво держав-членів, визнавалася Європейська рада, тоді як Голова Європейської Ради набував повноважності у прийнятті рішень за умов консультування з Європарламентом» [48; 50].

Одночасно «було введено положення про активну, беззаперечну і в дуслі лояльності та взаємної солідарності підтримку країнами-членами спільної політики Союзу як платформи, що набувала реалізації на рівні парламенту ЄС. Держави-члени могли передавати на розгляд Раді питання, що стосуються спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Вводилася нова посада Верховного голови з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

¹Амстердамський договір був підписаний і ратифікований 15 країнами ЄС, що діяли в межах Маастрихтської угоди [48].

Особа, що мала посісти цю посаду, одночасно ставала Генеральним секретарем Ради із своїм виконавчим апаратом – відділом планування політики та раннього попередження. Амстердамський договір вводив новий захід, а саме – спільну стратегію, щодо якої Рада набувала права приймати будь-яке рішення кваліфікованою більшістю. Втім, передбачалося, що держава-член, виходячи з поданих нею доводів щодо національної політики, могла блокувати процес прийняття рішення на рівні Ради» [50].

Наступний етап інституційних змін щодо функціонування Європейського Союзу (відповідно до Договору про ЄС) зумовлювався Ніщьким договором країн-членів, підписаним в лютому 2001 р. (увійшов в дію 2003 р.¹) [51].

«Необхідність прийняття нового договору зумовлювалась новою хвилею поширення Європейського Союзу, що передбачало необхідність з'ясування низки вагомих організаційних питань щодо суверенітету країн-членів, розподілу голосів в законодавчих, виконавчих, представницьких структурах ЄС, механізму прийняття рішень тощо. Зокрема, розподіл вирішальних голосів у Раді Європи, а також місць в Європарламенті та дорадчих органах (Комітеті з економічних і соціальних питань, Регіональному комітеті) мав здійснюватися з урахуванням демографічного фактору і водночас фактору дигресивної пропорційності² як застереження інтересі не тільки «великих», а й «середніх» і «малих» країн. Роль Європейського парламенту в аспекті правомірності прийняття рішень з урахуванням інтересів всіх членів Союзу полягала й в тому, що більшість питань, рішення з яких зазвичай приймалися Радою, було віднесено до так званої

¹ Ніщький договір було підписано 15 країнами-членами ЄС. 2004 р., після чергового поширення членства Євросоюзу, до Ніщького договору приєдналися Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словачія, Словенія, Чехія, Естонія. Загальна кількість країн-учасниць Ніщького договору становила 25 держав.

² Дигресивна пропорційність - система розподілу голосів, при якій малі держав-члени ЄС мають пропорційно більше місць у європейських органах, чим вони, повинні були б одержати у відповідності до кількості жителів

процедури спільного прийняття рішень (ст. 251 - Договору Європейського Співтовариства), яка власне давала право Європарламенту заблокувати їх» [48; 50].

«Визначення перспектив розвитку Європейського Союзу, а також накопичення Договорів, що мали регламентувати його функціонування, підвело країн-членів до розробки проекту Конституції ЄС як міждержавного договору, що мав чітко визначити правові, інституційні й організаційні засади Союзу шляхом заміни усіх попередніх документів єдиним договором, узагальнення законодавчої процедури, зменшення правових інструментів ЄС, уточнення його повноважень» [48]. Втім альтернативою європейської Конституції (після її блокування низкою держав) став Лісабонський договір, що був офіційно підписаний 13 грудня 2007 р. та після його ратифікації національними парламентами 27 держав Євросоюзу набув чинності 1 грудня 2009 р.¹

Лісабонський договір (офіційно «Лісабонська угода про внесення змін в Угоду про Європейський Союз й Угоду про заснування Європейської Спільноти» [52; 53]) – це, власне, декілька установчих документів, що внесли кардинальні зміни до структури і змісту попередніх інституційних документів Євросоюзу.

«Договір про функціонування ЄС, який замінив і значною мірою змінив Договір про заснування Європейського співтовариства, розвинув приписи Договору про Євросоюз стосовно сфер повноважень і діяльності інститутів та допоміжних органів об'єднання. До установчих договорів було додано самостійний документ – Хартію Європейського Союзу про основні права.

¹ Лісабонська угода була підписана 27 країнами-членами Європейського Союзу після приєднання до нього в січні 2007 р. Болгарії і Румунії.

Договір, зокрема, вніс інституційні зміни до структури ЄС. Замість п'яти запроваджувалось сім інституцій. До Європейського парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати додалися Європейська рада і Європейський центральний банк.

Європейська рада отримала статус повноцінної інституції, чиї рішення з політичних декларацій фактично набули характеру нормативних актів ЄС.

У зв'язку із зростанням ролі і повноважень ЄС у сфері СЗППБ/ЄПБО введено посаду Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, підпорядкованого голові Комісії і Європейської ради. Верховному представнику передано функції і повноваження верховного представника по ЄПБО і комісара по зовнішнім зв'язкам із підпорядкуванням йому служби зовнішніх зносин, включаючи усі посольства ЄС в третіх країнах і при міжнародних організаціях» [48].

Лісабонський договір констатував й значне зростання Європейського парламенту, який забезпечив – поряд із зростанням тенденції наднаціональності ЄС внаслідок поглиблення інтеграційних процесів – посилення публічності Європейського Союзу, врівноважуючи таким чином співвідношення централізму і демократії в його діяльності.

Європейський парламент, зокрема, отримав право законодавчої ініціативи та став – поряд з Радою ЄС і Єврокомісією повноцінним учасником всіх рівнів законотворчості Євросоюзу. Серед повноважень Європейського парламенту прийняття або відхилення, а також дозвіл на виконання бюджету, підготовленого Комісією ЄС; узгодження з Радою ЄС рішень первинного та ухвалення актів вторинного законодавства ЄС; погодження міжнародних угод та переговорів щодо прийняття нових членів ЄС; проведення консультацій щодо реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗБП) та спільної політики безпеки та оборони (СПБО) ЄС [52].

Серед контрольних повноважень європейського парламенту:

- щорічне затвердження програми діяльності і звітів Комісії ЄС;
- право (за умов підтримки рішення 2/3 своїх членів) на винесення вотуму недовіри Комісії і голові Комісії ЄС:
 - щорічне заслуховування звіту про діяльність голови Ради ЄС;
 - заслуховування двічі на рік звіту Верховного представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки про поточний стан справ щодо СЗБП/СПБО;
 - право (на вимогу чверті членів ЄП) на проведення розслідування та створення тимчасового комітету з метою розслідування можливих порушень чи недоліків у впровадженні права ЄС;
 - розслідування правопорушень у діяльності інститутів та органів ЄС [52; 54].

Серед установчих повноважень Європейського парламенту – обрання Президента та голів комітетів ЄП; затвердження за поданням Європейської Ради Президента Європейської комісії; обрання Омбудсмана, якому надаються повноваження розглядати скарги щодо порушень у діяльності інститутів і органів ЄС та провадити розслідування, розглядати скарги (включно із законодавчою сферою) від громадян ЄС, фізичних та юридичних осіб, зареєстрованих або тих, що перебувають у будь-якій державі-члені ЄС [52; 54].

Лісабонська угода, таким чином, завершила поетапну еволюцію Європейського парламенту від дорадчого органу до повноправного учасника політичного процесу в ЄС. Мова може іти й про досягнення Європарламентом показового рівня публічності – як через реалізацію представницьких функцій, так і взаємодію з іншими інституціями в системі законодавчих, контрольних та установчих функцій ЄС

«Інновацією за Лісабонського договору в аспекті публічності ЄС стало й включення в процес прийняття рішень Союзу Національних парламентів, які набули повноваження на здійснення моніторингу законодавчої діяльності

об'єнання з метою контролю за підтримкою принципу субсидіарності. Якщо протягом восьми тижнів після оголошення пропозиції Комісії або Європарламенту більше третини парламентів країн ЄС зроблять заяву, що воно не відповідає принципу субсидіарності, і нададуть обґрунтування зазначеного, така пропозиція має бути переглянута (так званий механізм «жовтої картки»)» [48].

Вагомого значення в аспекті публічності набули й положення Договору щодо консультування як механізму підтримки внутрішньоінституційних та зовнішніх зв'язків Євросоюзу в процесі реалізації законотворчості або механізму т.зв. громадянської ініціативи, як права громадян країн-членів ЄС виступати з пропозиціями Європарламенту або Раді щодо зміни законодавства.

Отже, @якщо узагальнити тенденції еволюційного розвитку Європейського Союзу від Маастріхтського до Лісабонського договорів відповідно до інституційних й процедурних вимірів, то поряд із тенденцією виявлення наднаціональності в прийнятті рішень (як об'єктивний чинник зростання чисельності членів Союзу із одночасним поглибленням й поширенням сфер інтеграції) ЄС зберігає і, певним чином, посилює демократичні норми, що узгоджуються з централістськими засадами функціонування»[48]. Особливо важливим у даному відношенні є реалізація функціональних повноважень Європейського парламенту, здатного через процедурні норми прийняття рішень, а також представницьке спрямування сприяти публічності політики в аспекті загальноєвропейських інтересів і тенденцій розвитку країн-членів ЄС.

2.2. Консультування як механізми публічності в законотворчій діяльності Європейського парламенту

Лісабонська угода, конституційно закріпивши роль Європарламенту в законодавчій діяльності ЄС, визначила водночас й механізми публічності цього

процесу з метою забезпечення прозорості, зрозумілості, ретельної перевірки рішень, які приймаються Союзом в інтересах громадськості країн-членів. Особливо помітна роль в цьому процесі була відведена механізму консультування, що – з урахуванням представницьких функцій ЄП, як й інших інституцій Союзу, а також їх взаємодії в законодавчому процесі – забезпечило поглиблення демократичних засад реалізації управлінських й регуляторних функцій в загальному контексті політичної діяльності ЄС.

Варто зазначити, що ініціатива «вдосконалення регуляторного середовища» як шляху «покращення законотворчого процесу» була визнана ще на початку 1990-х років, коли на саміті в Единбурзі (грудень 1992 р.) глави держав та урядів держав-членів Союзу визнали покращення регуляторного середовища Спільноти в якості одного з головних пріоритетів ЄС. Ця позиція знайшла підтримку й рішеннях низки наступних самітів - в Лісабоні (березень 2000 р.), Стокгольмі (березень 2001 р.), Гьотеборзі (червень 2001 р.), Лаакені (грудень 2001 рю), Барселоні (березень 2002 р.) ... сформувавши таким чином напрямок діяльності Комісії на розробку «стратегії узгоджених дій з метою спрощення й оптимізації регуляторного середовища» ЄС [55, с. 146].

В липні 2001 р., у процесі підготовки Білої книги з європейського врядування, Комісія оприлюднила звіт, який включав рекомендаційні позиції щодо покращення процесу розробки законопроектів Європейського Союзу, а також напрями реалізації висловлених рекомендацій інститутами ЄС

Так, «Комісія мала розробити план дій щодо покращення законотворчого процесу, спрямований на:

- ширше використання Комісією різних інструментів політики (постанов, рамкових директив, настанов, рекомендацій, спільних регуляторних механізмів), доповнених, де необхідно, відкритим методом координації;

- обмеження законодавчих пропозицій Комісії щодо первинного законодавства лише суттєвими елементами та забезпечення водночас більших

можливостей для завершення технічних деталей цих пропозицій зацікавленими гравцями;

- започаткування програм перегляду та спрощення законодавства Спільноти, прийнятого до 2000 р., підтримавши їх процедурами прискореного розгляду в Раді та Європейському парламенті.

2. Рада та Європейський Парламент мали обмежити первинне законодавство лише суттєвими елементами;

3. Держави-члени мали утримуватись від непропорційного рівня детальних або складних адміністративних вимог під час імплементації законодавства ЄС...» [55, с. 146].

Першим кроком в аспекті реалізації зазначеного стало прийняття Комісією в червні 2002 р. Плану дій «Спрощення та покращення регуляторного середовища», де, серед окреслених перспектив розвитку Європейського Союзу, особливе місце посів напрям «сприяння культурі діалогу та участі» як механізму консультування структур Євросоюзу з громадськістю в системі законотворчого процесу Союзу.

Так, механізм консультування почав набувати характеру невід'ємної складової діяльності всіх інституцій Європейського Союзу впродовж всього законодавчого процесу – від формування Комісією законодавчої пропозиції до остаточного прийняття законопроекту та реалізації конкретної політики щодо його імплементації. Сутнісним елементом процесу ставало те, що консультування мало вийти поза межі безпосередньо Європейського Союзу, забезпечуючи участь в законотворчому процесі, а за цим – «вироблення європейської політики представників регіональних та місцевих влад, організацій громадянського суспільства, суб'єктів економічної діяльності та їх асоціацій, окремих зацікавлених громадян, науковців та технічних експертів, зацікавлених учасників з третіх країн» [55].

Цьому мала сприяти, й діяльність вже інституціонованих та той час консультативних структур ЄС – Соціально-економічного комітету та Комітету регіонів, які перебирали на себе як внутрішню взаємодію структур Європейського Союзу (включно є Європарламентом), залучених до законодавчого процесу, так і зовнішню комунікацію зазначених структур із зацікавленими сторонами.

Так, значно зросла в консультаційному процесі роль Європейського економічного та соціального комітету (ЄЕСК), діючого від 1957 року (Римських Договорів про заснування Європейської економічної спільноти Європейської спільноти з атомної енергії) в якості автономного органу під опікою ЄС [56]. Функціонально до зобов'язань цієї структури відносилась підготовка звітів або висновків, необхідних для законодавчого процесу, на замовлення інших органів, таких як Європейська комісія, Рада ЄС чи Європейський парламент, хоча інколи такі документи могли готуватись й з власної ініціативи ЄЕСК.

Серед додаткових функціональних повноважень Комітету в аспекті реалізації консультаційного процесу:

- формування позиції європейського громадянського суспільства щодо проблемних питань Євросоюзу через взаємодію з групи, орієнтованими на ділове життя, рішення та законодавство ЄС;
- включення до процесу обговорення рішень (законопроектів) працівників та підприємців по всьому континенту шляхом діалог з установами та створення більш демократичного та спільного союзу
- контакт з гомологічними органами в кожному регіоні Союзу задля збору інформації з кожної країни [56].

На спеціальну увагу в аспекті консультування в системі законодавчого процесу ЄС заслуговує й Комітет регіонів, утворений 1994 року за Договором про Європейський Союз з метою врахування позицій і потреб місцевих і регіональних органів влади в процесі законотворення ЄС. Комітет формується з

представників місцевих і регіональних органів управління, яких призначає Рада за пропозиціями країн-членів, і діє незалежно від урядових структур держав-членів із зобов'язанням здійснювати свої завдання тільки в загальних інтересах Союзу[57].

Консультативні повноваження Комітету регіонів включають:

- обов'язкову консультацію Європейського парламенту, Ради ЄС та Європейської комісії при виданні законодавчих актів ЄС з питань економічного, соціального та територіального згуртування, охорони навколишнього середовища, транс'європейських мереж, соціальної політики і т.д .;
- факультативну консультацію зазначених інститутів на їх прохання;
- підготовку консультативних висновків зі своєї власної ініціативи у всіх випадках, коли Комітет регіонів «вважає це корисним» [57].

Наявність в інституційній структурі ЄС спеціальних консультативних органів не виключає в цьому процесі й роль Комісії, наділеної регуляторними і функціями. Фактично, проведення широких консультацій є одним із конституційно закріплених обов'язків Комісії, оскільки це сприяє забезпеченню достатньої якості та обґрунтованості її законодавчих пропозицій. Консультування також повністю відповідає законодавству ЄС, в якому зазначається, що «ще до подання законодавчої пропозиції Комісія має провести широкі консультації та, там, де це доцільно, опублікувати відповідні документи» [58].

Виконуючі свій обов'язок з консультування, Комісія «забезпечує технічну життєздатність, практичну здійсненність та висхідне проектування (знизу-догори) своїх законодавчих пропозицій. Іншими словами, ефективне консультування слугує подвійної цілі: допомагає підвищити результатів процесу вироблення політики і, водночас, посилює залучення до цього процесу зацікавлених сторін та громадськості в цілому. Ще однією перевагою є те, що здійснюваний Комісією прозорий та узгоджений процес консультування не

тільки дозволяє громадськості брати участь більшу участь у процесі вироблення політики, а й надає більше можливості іншим інститутам ЄС, зокрема Європарламенту, для ретельної перевірки діяльності цього інституту (завдяки оприлюдненню документів з результатами процесу консультування)»[55].

Звичайно, Комісія не починала з нуля у процесі залучення зацікавлених учасників до процесу вироблення політики за допомогою консультування. Від початку 2000-х рр. нею було здійснено низку заходів щодо подальшого удосконалення консультування. Наприклад, 2001 р. Європейська Комісія прийняла повідомлення щодо узгодження вироблення політики, метою якого було покращення врядування шляхом використання Інтернет-ресурсу для накопичення та аналізу реакцій ринку і використання цих даних у процесі вироблення політики в ЄС. Відповідна ініціатива стала одним із інструментів, за допомогою якого Комісія, як сучасний управлінський орган, могла оперативніше і точніше відповідати на вимоги громадян, споживачів та бізнесових кіл.

Практичною реалізацією зазначеного стало, зокрема, формування електронної бази даних ЄС CONECCS (Консультування, Європейська Комісія та Громадянське суспільство) щодо організацій громадянського суспільства, що діяли на європейському рівні і могли бути включеними в процес консультування на рівні ЄС. Веб-сторінка CONECCS порталу ЄС діяла з 2002 по 2008 рік, будучи заміненою надалі добровільним реєстром зацікавлених учасників взаємодії із законодавчими і представницькими інституціями ЄС [59].

Водночас протягом зазначеного періоду Комісія продовжувала процес удосконалення власної практики консультування, що реалізовувалось з урахуванням численних пропозицій, коментарів та зауважень, поданих урядами деяких держав-членів, а також міжнародних, європейських та національних організацій – регіональних та місцевих влад, релігійних громад і церков, окремих громад та компаній, зацікавлених у розвитку комунікацій з Європейським Союзом. Результатом узагальнення пропозиції стала підготовка Комісією

мінімальних стандартів консультування, які були оприлюднені у форматі повідомлення Комісії «На шляху до культури консультування і діалогу: загальні принципи та мінімальні стандарти консультування Комісією зацікавлених сторін» [60] (листопад 2002 р.), яке надало практичного виміру культурі діалогу та участі.

Так, для підрозділів Європейської Комісії і відповідних структур були встановлені наступні мінімальні стандарти консультування. Це:

- «всі контакти у межах процесу консультування мають бути зрозумілими та стислими, а також містити всю необхідну інформацію для отримання відповідей;

- цільові групи консультування мають упевнитись, що відповідні зацікавлені гравці мають можливість висловити свої думки;

- Комісії слід забезпечити адекватне висвітлення та гласність процесу консультування, а також пристосувати свої комунікаційні канали до потреб всіх цільових груп. Не виключаючи інші засоби комунікації, відкриті публічні консультації мають розміщуватись в інтернеті та анонсуватися за допомогою «пункту єдиного доступу»;

- Комісія має виділяти достатньо часу для планування відповідей на запрошення та надання друкованих матеріалів;

- отримання відгуків, пропозицій та зауважень має підтверджуватись. Результати відкритих публічних консультацій слід розміщувати в Інтернеті» [60].

В повідомленні було спеціально зазначено, що «під консультаціями у даному документі розуміють процеси, за допомогою яких Комісія сподівається отримувати необхідну інформацію, пропозиції та зауваження від зовнішніх (сторонніх) зацікавлених гравців з метою належного формування політики на етапі, що передуює прийняттю нею рішення» [60].

Згодом мінімальні стандарти консультування були доповнені двома іншими, розробленими Комісією, інструментами, які були оприлюднені у

повідомленнях щодо принципів та рекомендацій залучення та використання Комісією експертизи (11 грудня 2002 р.) та встановлення діалогу з асоціаціями регіональних та місцевих органів влади під час формулювання політики ЄС (19 грудня 2003 р.) [61-62].

Зазначені документи сформували правові засади для активного і обумовленого чіткими нормами прозорості та дієвості механізму реалізації консультування залученими до законодавчого процесу структурами Європейського Союзу. Це надало у подальшому імпульсу для покращення зв'язків керівних структур ЄС з громадськістю країн-членів як на пряму вдосконалення процесу врядування Співдружності, включаючи таку його сферу як законотворчість.

Зі свого боку, сформована правова база консультування сприяла формуванню практики реалізації нових підходів щодо залучення громадськості до формування політики (законотворчості) ЄС, до яких, безсумнівно, відноситься реалізація «громадської ініціативи».

2.3. Практика реалізації європейської громадянської ініціативи в системі публічності законотворення ЄС

Європейська громадянська ініціатива (ЕГІ) – інноваційний підхід Лісабонського договору, спрямований на посилення публічності Європейського Союзу через посилення демократичних зв'язків громадськості із законодавчими інституціями ЄС. Завдяки праву на громадянську ініціативу громадяни ЄС отримали можливість звертатися безпосередньо до Європейської Комісії (та, як наслідок, до Європарламенту) із пропозицією розробити новий правовий акт у тих сферах правовідносин, в яких Євросоюз наділений компетенцією. Таке право ставити перед інституціями ЄС питання про необхідність розробки законопроекту у найбільш загальному вимірі було зафіксоване вже

Маастрихтською угодою, хоча інституційно ініціатива стала реальною для впровадження за положеннями Лісабонського договору ЄС [63, с. 45].

«Так, правовою основою права на європейську громадянську ініціативу є стаття 11.4 Договору про Європейський Союз, відповідно до якої не менше одного мільйона громадян ЄС, які є представниками щонайменше однієї чверті держав-членів, можуть звертатися безпосередньо до Європейської Комісії із пропозицією розробити новий правовий акт у сфері правовідносин, в яких Євросоюз наділено компетенцією. Стаття 24.1 Договору про функціонування ЄС визначає процедуру та порядок реалізації ЄПІ, зазначаючи, що Європейський парламент і Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, встановлюють положення щодо процедур і умов, необхідних для представлення громадянської ініціативи, включаючи мінімальну кількість громадян, що виступають з такою ініціативою» [52].

У 2011 р. Рада та Європарламент прийняли Регламент 211/2011 від 16 лютого 2011 р. про громадянську ініціативу. Згідно з положеннями Регламенту 211/2011, «організаторами громадянської ініціативи можуть бути всі громадяни ЄС (тобто громадяни держав-членів ЄС), які досягли віку достатнього, щоб брати участь у виборах до Європейського Парламенту (у всіх державах-членах – це 18 років, крім Австрії, – де це 16 років). З цією метою формується комітет громадян, який повинен складатися щонайменше з семи громадян ЄС, які постійно проживають мінімум у семи різних країнах ЄС. Саме комітет громадян є відповідальним за управління ініціативою протягом всієї процедури. Управляти ініціативою не можуть організації, проте організації можуть сприяти або спонсорувати ініціативи, за умови, що це робиться повністю транспарентно. Комітет повинен із свого складу призначити представника та його заступника, саме вони є офіційними контактними особами, уповноваженими щодо зв'язків з Комісією. Організатори, які є членами Європейського Парламенту, не

враховуються з метою досягнення мінімальної кількості осіб для формування громадського комітету» [64].

Під час реєстрації громадянської ініціативи подається інформація лише стосовно семи членів громадського комітету, які вимагаються положеннями зазначеного Регламенту.

Попередньо до ініціації збору підписів щодо ініціативі, яка пропонується, організатори повинні зареєструвати її в Комісії, надаючи інформацію про зміст і цілі документу з посиланням на відповідні установчі засади ЄС, а також персональні дані щодо членів громадського комітету. Інформація готується на одній з мов ЄС до онлайн-реєстру Комісії. Крім того, організатори оновлюють за потреби інформацію щодо ініціативи з даними про джерела її підтримки і фінансування. Після підтвердження факту реєстрації ініціативи організатори можуть подати текст документу на інших офіційних мовах Союзу для включення до реєстру. Процедура перекладу документу на інші мови покладається на ініціативну групу. З боку Комісії призначається вповноважена особа, яка відповідає за процес підтримки і впровадження ініціативи.

«Регламентом встановлюється термін в 2 місяці, протягом якого Комісія повинна зареєструвати запропоновану громадянську ініціативу під окремим реєстраційним номером та надіслати інформацію організаторам. Для цього ініціатива повинна відповідати таким умовам:

- відповідність процесу створення громадського комітету і призначення уповноваженої особи положенням Регламенту;
- запропонована громадянська ініціатива не випадає явно зі сфери повноважень Комісії щодо подання проекту нового акту Союзу з метою виконання положень установчих договорів;
- запропонована ініціатива не є явно неправомірною, необґрунтованою та недобросовісною;

– запропонована громадська ініціатива не суперечить явно цінностям Союзу, зазначеним у статті 2 Договору про Європейський Союз» [64].

Комісія може відмовити в реєстрації ініціативи, якщо вона не відповідає необхідним вимогам, і така інформація передається організаторам із зазначенням причин відмови. Комісія може повідомити також про існуючі засоби судового і позасудового засобів оскарження її рішення.

Громадянська ініціатива, в разі її реєстрації, оприлюднюється в реєстрі. Персональні дані особи, надані для реєстрації документу в реєстрі, можуть бути усунені з реєстру за її вимогою після дворічного терміну з часу подання ініціативи.

Стаття 5 Регламенту 211/2011 визначає процедури та умови збору заяв про підтримку. «Відповідальними за це є організатори. У додатку III до Регламенту містяться єдині форми для збору підписів на підтримку ініціативи. Отже, Комісія бере до розгляду лише форми, які відповідають вищезазначеним. До початку збору підписів організатори повинні заповнити ці форми. Інформація, подана у формах, має відповідати інформації, що міститься в реєстрі.

Збір підписів організаторами може здійснюватися в паперовій або електронній формах. Від підписантів вимагається заповнити форми, які надаються організаторами, про підтримку ініціативи. Там вони вказують лише персональні дані, які є необхідними з метою верифікації в державах-членах. Підписанти можуть підтримати певну громадянську ініціативу лише один раз. Держави-члени повинні направляти Комісії інформацію про будь-які зміни щодо персональних даних підписантів. Усі заяви про підтримку збираються після дати реєстрації запропонованої громадянської ініціативи та протягом періоду, що не перевищує 12 місяців. Після закінчення цього терміну реєстр видає про це повідомлення, а також інформує, де необхідну кількість заяв не було зібрано» [64].

Збір підписів може здійснюватись в онлайн-режимі відповідно до тенденцій розвитку сучасних технологій. «Стаття 6 Регламенту 211/2011 регулює порядок збору електронних заяв на підтримку ініціатив. Так, дані, отримані електронним способом, повинні зберігатися на території держави-члена. Електронна система збору підписів онлайн має бути сертифікована в державі-члені, в якій зберігатиметься інформація про цю систему. Організатори можуть також використовувати одну електронну систему для збору заяв у декількох або у всіх державах-членах. З метою збору заяв про підтримку може бути прийнято моделі заяв про підтримку» [64].

Організатори повинні організувати систему збору підписів у форматі онлайн відповідно вимог Регламенту. Важливим при цьому є те, щоб компетентна структура держави-члена сертифікувала електронну систему як таку, що відповідає необхідним вимогам. Так, організатори повинні розпочати збір підписів тільки після отримання відповідного сертифіката, про що інформація передається на сайт ініціативи. Від 1 січня 2012 року Комісія використовує спеціальне програмне забезпечення для встановлення відповідності документів по ініціативі положенням Регламенту, яке надається на безкоштовній основі.

Якщо система збору заяв відповідає заявленим вимогам, компетентна структура держави члена повинна протягом місяця підготувати відповідний сертифікат, який має бути визнаним іншими державами-членами на їх території.

«Пункт 4 статті 6 Регламенту визначає вимоги до електронних систем збору заяв. Зокрема, така система повинна відповідати адекватним технічним та безпековим характеристикам, які б забезпечували таке:

- тільки фізичні особи могли б подати заяву про підтримку;
- дані, подані в електронній формі, надійно збиралися та зберігалися з метою недопущення модифікації або використання з якоюсь іншою метою, ніж щодо їх явної підтримки запропонованої громадської ініціативи, а також з метою

захисту персональних даних стосовно випадкового або незаконного знищення або випадкової втрати, зміни або неавторизованого розголошення;

– система могла б генерувати заяви про підтримку у формі, яка б відповідала моделям, встановленим у додатках до Регламенту, з метою створення можливостей для держав-членів щодо здійснення контролю та перевірки.

Стаття 7 Регламенту 211/2011 визначає мінімальну кількість підписів, які повинні надійти від кожної з 28 держав-членів. По-перше, тут зазначено, що підписи повинні надійти з щонайменше чверті держав-членів Євросоюзу. З них підписанти мають становити щонайменше мінімальну кількість громадян, встановлену в момент реєстрації ініціативи. Ця мінімальна кількість повинна відповідати кількості членів Європейського Парламенту, обраних в кожній державі-члені, помноженої на 750. У разі, якщо у складі Європейського Парламенту відбуваються певні зміни, Комісія за допомогою делегованого законодавства має право вносити зміни в розподіл мінімальної кількості підписів» [64]. Так, «на 2014 р., наприклад, мінімальна кількість підписів від окремих країн мала становити наступне співвідношення: від Естонії, Кіпру, Люксембургу та Мальти – по 4500; від Німеччини – 74.250, Франції – 55.500, Великобританії – 54.750» [63, с. 47; 65]. Підписанти мають бути громадянами країн, які є відповідальними за проведення контролю та підтримку поданої громадянської ініціативи.

Після того, як організатори завершують зібрання необхідної кількості заяв на підтримку ініціативи, вони звертаються до компетентних органів країн-членів (в яких відбувався збір підписів) з метою підтвердження (сертифікації) їх достовірності. Національним органам влади впродовж 3 місяців необхідно підготувати документ на підтвердження кількості дійсних заяв. Для цього можуть використовуватися засоби, що базуються на довільній вибірці.

Після отримання ініціаторами громадянської ініціативи сертифікованої форми від щонайменше 7 відповідних національних органів влади щодо зібрання

необхідної кількості заяв, вони можуть передати свою ініціативу Комісії. Така документація подається разом з інформацією про підтримку або фінансування, яку вони отримали для реалізації ініціативи.

Протягом трьох місяців після подання ініціативи представники Комісії повинні провести зустріч з організаторами для того, щоб останні детально роз'яснили проблеми, порушені в ініціативі.

Впродовж трьох місяців після підготовки і подання ініціативи до Комісії її представники мають провести зустріч з організаторами ініціативи для обговорення можливих проблем, які могли виникнути в процесі підготовки документації. Крім того на даному етапі організатори можуть отримати можливість представити ініціативу на громадські слухання в європейському парламенті. Комісія, взаємодіючи з парламентом, затверджує офіційні висновки щодо ініціативи із визначенням заходів, які мають бути реалізовані для її остаточної підтримки, якщо в таких буде потреба.

Відповідь Комісії має набути форми повідомлення, яке формально приймається Колегією Комісарів і публікується на всіх офіційних мовах ЄС. Комісія в окремих випадках може лише підготувати попередні висновки щодо ініціативи та визначити необхідність подальших експертиз для прийняття остаточного рішення. Комісія водночас не зобов'язується у подальшому готувати проект нового нормативно-правового акта ЄС як результат розгляду ініціативи. Водночас, якщо Комісія приймає рішення підтримати законопроект відповідно законодавчої ініціативи, цей проект подається до інституцій Союзу, наділених законодавчими повноваженнями – Європейському парламенту і Раді. У разі прийняття зазначеними інституціями поданого документу він набуває характеру юридично обов'язкового акту.

Таким чином, у Європейському Союзі було створено правові засади для реалізації громадянами ЄС свого права на громадянську ініціативу. Слід зазначити, що «з моменту набуття чинності Регламентом по даним 2023р.

громадянами було подано до Комісії 128 запитів, 103 з яких визнано прийнятними. В липні 2023 року, зокрема, Єврокомісія зареєструвала Європейську громадянську ініціативу, спрямовану на підтримку інтеграції українських біженців в ЄС та збереження української культури, мови, традицій та спадщини. 16 серпня Європейська комісія прийняла рішення про реєстрацію Європейської громадянської ініціативи (ЄГІ) під назвою “Збереження та розвиток української культури, освіти, мови та традицій у країнах ЄС”» [66].

«У повідомленні Європейської Комісії зазначається, що ініціатори закликають Єврокомісію активізувати дії на підтримку інтеграції українських біженців в ЄС, а також – запропонувати нове законодавство для збереження української культури, мови, традицій та спадщини, а також створити загальноєвропейську структуру інтеграційних центрів» [66].

«Після реєстрації організатори мають шість місяців, щоб розпочати збір підписів. Якщо ЄГІ протягом року отримає один мільйон голосів на підтримку принаймні з семи різних держав-членів, Єврокомісія муситиме відреагувати та вирішити, чи вживати заходів у відповідь на запит» [66].

Так, саме громадянське суспільство країн Європейського Союзу стає на сьогодні активним учасником законодавчого процесу, використовуючи ті можливості, які и надані йому Лісабонським договором, а також публічним характером організаційних засад та принципів діяльності ЄС.

Висновки до Розділу II.

1. Розгляд інституційних й правових засад Європейського парламенту в системі ЄС доводить, що його еволюційний розвиток, поряд з інституціями Союзу, відбувався у напрямі поглиблення демократичних принципів з орієнтацією, насамперед, на публічність парламентської діяльності. Відповідно до Лісабонського договору (2007) Європейський парламент перетворився на повноцінну структуру ЄС, чие залучення, і насамперед до процесу

законотворення, значною мірою зумовлює публічність усього Союзу. Це пов'язується із прозорістю формування й діяльності парламенту, засадами й нормами прийняття рішень, орієнтованими на реалізацію принципів субсидіарності, солідаризму, взаємодії країн-членів Союзу у напрямі загальноєвропейських інтересів і цінностей.

Значної ролі в аспекті публічності Євросоюзу набувають й контрольні, а також установчі функції Європарламенту, спрямовані на встановлення підзвітності виконавчих структур Союзу, реалізації програм інтеграції в інтересах усіх країн-членів, підтримки діючого законодавства, запобігання можливих порушень чи недоліків у впровадженні права ЄС.

2-3. Важливим проявом публічності Європейського Союзу з урахуванням реалізації функціональної спроможності Європарламенту впливати на внутрішню організацію і процедури прийняття рішень є процес консультування, а також реалізація запровадженої рішеннями Лісабонської угоди «громадянської ініціативи» як залучення громадян країн-членів до безпосередньої участі в реалізації законодавчої і нормотворчої діяльності ЄС.

Досвід Європейського Союзу в реалізації системи консультування, а також впровадженні громадянської ініціативи доводить, що підтримка зв'язків з громадськістю, побудована на чіткій та зрозумілій правовій й організаційній основі при підтримці інтересів усіх зацікавлених у даному процесі сторін (де поряд зі структурами ЄС постійнодіючими акторами є й інші суб'єкти – представники регіональних та місцевих влад, організації громадянського суспільства, суб'єкти економічної діяльності та їх асоціації, окремі зацікавлені громадяни, науковці та технічні експерти, зацікавлені учасники з третіх країн) є однією з найбільш вагомих передумовою успішного вироблення європейської політики, націленої на подальший розвиток та інтеграційні процеси в межах ЄС.

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Політико-правові та інституційні засади парламентської діяльності в Україні

Розгляд проблем публічності в діяльності Верховної Ради України передбачає насамперед з'ясування політико-правових засад, які регулюють реалізацію та визначають суб'єкти інституціоналізації такої діяльності.

Нормативно-правовими актами, які мають найвищу силу та становлять правове підґрунтя функціонування парламенту є: Конституція України, Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», низка інших законодавчих актів, які мають значення в аспекті встановлення та регулювання публічних зв'язків парламенту із суспільством.

Конституція України визначає перелік повноважень Верховної Ради України, які спрямовані на ефективне здійснення властивих парламентом функцій, включно з таким їх спрямуванням, які стосуються публічності парламентської діяльності¹. Водночас Конституція визначає статус і повноваження депутатського корпусу, а також обраних керівників – Голови, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України (ст. 86, 88), що виокреслює таким чином правомочність інституціоналізованих суб'єктів, що відповідають за реалізацію парламентських зв'язків [39].

Більш конкретизоване формулювання прав, повноважень, а також відповідальності депутатського корпусу, а також суб'єктних інституційних формувань депутатів в аспекті належного рівня реалізації публічного характеру парламентської діяльності подано у відповідному Законі України («Про статус народного депутата України», 1993, де, зокрема, йдеться, що «народний депутат

¹ Див. Розділ 1, с.

України є представником Українського народу у Верховній Раді України і уповноваженим ним протягом строку депутатських повноважень». Водночас, як це зазначається в Законі, «Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України» [67].

Закон регламентує значний обсяг повноважень, а також напрямів діяльності народних депутатів, націлених на підтримку і розвиток зв'язків з виборцями як шляхів реалізації публічного характеру їх діяльності. «Народний депутат у порядку, встановленому законом, бере участь у засіданнях Верховної Ради України, а також у роботі об'єднань (фракцій, груп), адміністративних структур (комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій); виконує доручення Верховної Ради України та її органів; бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; бере участь у парламентських слуханнях; звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України», – говориться в документі [67].

Закон зазначає водночас, що народний депутат України «постійно підтримує зв'язки з виборцями» у порядку персонального представництва; розглядає звернення виборців; «вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації» [67]. Крім того «народний депутат розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», – відзначається в Законі [67].

Публічність реалізації повноважень депутатів (парламенту в цілому) регламентована й в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» (1995), який визнає, що «комітети будують свою роботу на принципах: верховенства права; законності; гласності; їх рівноправності; доцільності; функціональності; плановості; наукової обґрунтованості; колегіальності; вільного обговорення і вирішення питань» [68]. Закон спеціально зобов'язує комітети при здійсненні законопроектної функції «вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, результати всеукраїнського референдуму, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України» [68]. Значне місце відводиться в документі й питанням комунікативних зв'язків з громадськістю шляхом «поширення інформації про діяльність комітетів на веб-сторінках офіційного веб-сайту Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі "Рада" та через інші медіа; відкритість засідань за участі журналістів, працівників медіа, представників громадських організацій; проведення прес-конференцій з питань, віднесених до предметів їх відання [68].

Окрема увага приділена в Законі проведенню «відкритих для громадськості слухань у комітетах звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб, поданих до Верховної Ради України»... [68].

Визнаємо надзвичайно важливу роль в політико-правовому і водночас інституційному забезпеченні публічного характеру діяльності Верховної Ради України й Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010), а також самого Регламенту Верховної Ради України як провідного внутрішньопарламентського нормативного акту, що врегульовує процедурні питання діяльності парламенту. Найважливішим в аспекті проблем публічності

парламентської діяльності в даному відношенні є те, що Регламентом закріплює відкритість і гласність роботи Верховної Ради України, встановлюючи водночас шляхи їх підтримки через доступ до засідань «будь-яких осіб, крім випадків, передбачених законодавством»; акредитування в парламенті «суб'єктів у сфері медіа, журналістів»; трансляції засідань «в лінійних аудіовізуальних медіа, публікації стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у Відомостях Верховної Ради України, газеті "Голос України" та інших виданнях Верховної Ради, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради» [69].

Крім того документ визначає процедури й принципи формування депутатських фракцій (груп), комітетів, інших інституцій (тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій); обрання і реалізації повноважень керівних осіб – Голови, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України як суб'єктів, чия діяльність може розглядатись у форматі публічності Верховної Ради України. Важливим є й інституціоналізація в документі функціональних повноважень Апарату, а також Керівника Апарату Верховної Ради України, відповідальних за «організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне...» а, отже, публічне забезпечення парламенту України [69].

Додамо, що, окрім зазначених документів, публічний характер діяльності Верховної Ради України може регламентуватися й деякими іншими законодавчими актами [70-72], а також значним колом нормативно-правових актів – Постанов Верховної Ради України, розпоряджень Голови Верховної Ради України, Керівника Апарату Верховної Ради України, орієнтованих на забезпечення повноцінної суспільноорієнтованої реалізації функціональних повноважень суб'єктів парламентської діяльності, включно з форматом її публічності.

З іншої сторони, на вагому роль заслуговує й та політико-правова база, яка окреслює право на участь в політичних процесах, а, отже, й на підтримку та розвиток зв'язків з державними структурами, насамперед, Верховною Радою України, суб'єктів соціуму, до яких, поряд з окремими громадянами, варто віднести політичні партії, громадські об'єднання, бізнес. Особливо важливе значення в даному відношенні, поряд з Конституцією України, мають Закони України «Про політичні партії в Україні» (2001) [73], «Про громадські об'єднання» (2012) [74], які гарантують право громадян на об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; визначають механізми залучення окреслених суб'єктів до публічної співпраці з органами державної влади відповідно до визначених повноважень. Так, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право, – зазначається, зокрема, у відповідному Законі («Про громадські об'єднання»), –

- «вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

- звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, ... органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

- одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, ... органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя.».

[74].

До кола політико-правових актів, які мають забезпечувати права суб'єктів політичних відносин від соціуму слід віднести й Закони України «Про інформацію» (1992) [75], «Про звернення громадян» (1996) [76], «Про доступ до публічної інформації» (2011) [77], орієнтовані на підтримку й розвиток комунікативних (публічних) зв'язків з органами влади.

Отже, можна констатувати про наявність достатньо широкої політико-правової бази, яка визначає параметри та можливі напрями реалізації публічного характеру діяльності Верховної Ради України. Проблемою водночас існуючих законодавчих документів залишається їх розпорошеність відносно окремих суб'єктів парламентської діяльності, відсутність – на кшталт парламентаризму в рамках ЄС – єдиної організаційної системи реалізації комунікативних зв'язків із суспільством, побудованої на уніфікованих принципах діяльності існуючих інституцій; наявності структур, що сприяють або відповідають за зв'язки з громадськістю; норм відповідальності за порушення публічності в діяльності законодавчих і представницьких структур.

Проблемою слід вважати й невизначеність меж застосування або обмеження встановлених законодавчим шляхом норм публічності в діяльності Верховної Ради України за умов введення в Україні воєнного стану [78-79], коли існуючий рівень розвитку інформаційного середовища унеможлиблює повне блокування інформаційного поля щодо діяльності парламенту, вимагаючи водночас збереження рівня контактів з громадянським суспільством та бізнесом задля вирішення нагальних проблем. Так, необхідність змін існуючого законодавства в публічній сфері вимагає врахування не тільки викликів сьогодення, а й розвитку суспільства на перспективу, що базуватиметься на сформованих в умовах воєнного часу засад єдності народу і влади України.

Важливим напрямом у даному відношенні залишається й розвиток законодавчих основ взаємовідносин парламенту й бізнесу, що перебуває на сьогодні на початковому етапі свого становлення. Єдиним узагальнюючим

документом в цьому відношенні можна вважати Закон України «Про державно-приватне партнерство» (від 1 липня 2010 р. № 2404-VI з останніми змінами та доповненнями від 27.07.2023 р.), серед змістовного наповнення якого, зокрема, «визначення змісту державного партнерства, що здійснюється на договірній основі. До державного партнера відноситься держава, територіальні громади в особі державних органів та органів місцевого самоврядування, а під приватним партнером розуміють юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці» [80].

Законодавцем зазначається, що «у рамках державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, управління майном, змішаний договір та інші договори» [80]. Втім зазначені підходи стосуються насамперед економічного співробітництва приватної сфери з державою, що (не виключаючи можливість включення до процесу взаємодії сторін законодавчого органу), не визначає параметри й механізми публічної взаємодії парламенту і бізнесу.

Подальше вдосконалення, таким чином, законодавчої бази, що регламентує публічний характер Верховної Ради України, має включати в себе проблеми взаємодії парламенту з усіма найбільш активними секторальними акторами соціуму країни. Зазначений підхід є тим напрямом законотворчості, від успішної реалізації якого залежатиме не тільки успішне інституціоналізація діяльності парламенту, а усього суспільно-політичного механізму як основи життєдіяльності України.

3.2. Сучасний стан і перспективи вдосконалення публічного характеру діяльності Верховної Ради України

Широкомасштабна агресія Росії проти України об'єктивно обмежила можливості в реалізації публічних тенденцій діяльності Верховної Ради України, пов'язаних з відкритістю процесу підготовки й прийняття законодавчих актів,

реалізації суспільно-політичних зв'язків через залучення представників соціуму – громадських організацій, представників бізнесу, окремих зацікавлених громадян до взаємодії з парламентом. Втім виявлені, несприятливі в аспекті розвитку демократії, явища більшою чи меншою мірою характеризували діяльність Верховної Ради України протягом усього періоду незалежності країни, окрім хіба що періоду 1990-1991 рр., коли парламент України заявляв про себе як дійсний лідер й провідник демократичних сил на етапі прийняття Декларації про державний суверенітет, а далі – боротьби за незалежність України з прийняттям відповідного Акту 24 серпня 1991 року.

Варто відзначити при цьому, що негативні прояви в діяльності Верховної Ради України зумовлювались різноаспектними передумовами, які характеризували специфіку політичного процесу та особливості соціально-економічного розвитку країни періоду незалежності. Втім, в цілому парламент, навіть попри Майдани 2004 і 2014 рр., не зміг зберегти потенціал провідного актора політичного процесу, реалізуючи повною мірою законодавчі і представницькі функції в інтересах суспільства. Як наслідок – перманентне падіння довіри з боку суспільства до Верховної ради України, обмеженість ресурсу розвитку суспільно-політичних зв'язків по лінії парламент- соціум.

В узагальненому форматі, серед найбільш показових чинників, що мали негативний вплив на діяльність парламенту:

суперечливість розвитку партійно-політичної системи України, що унеможливлювала формування потужних демократичноорієнтованих партійних утворень, здатних до формування міцних парламентських коаліцій на протистояння олігархічним бізнес-проектам в політичній сфері;

змінюваність характеру політичної системи в Україні з тенденцією підпорядкування парламенту президентській гілці як передумови авторитаризму на етапі президентсько-парламентського характеру влади 1996-2004 та 2010-2013 рр.;

корумпованість вищих ешелонів влади, включаючи прошарки парламентської еліти;

недостатня – за рівнем правової держави – гарантованість політичних прав і свобод в Україні у вимірі поглибленого розвитку суспільно-політичних зв'язків по лінії парламент – громадянське суспільства;

відсутність законодавчої бази на розвиток багатостороннього партнерства парламенту України з приватним і комерційним секторами публічної сфери;

загальмованість внутрішньопарламентської реформи, орієнтованої на оптимізацію діяльності Верховної Ради України.

Початок широкомасштабної збройної агресії РФ виявив здатність парламенту к мобілізації як власних, так і суспільних ресурсів в загальнонаціональному спротиві агресору, реалізації тих вимог, які окреслились перед законодавчою владою в умовах воєнного стану. Так, Верховна Рада України в критично обмежений строк, завдяки конституційній більшості депутатського корпусу, сформувала необхідну для обороноздатності країни законодавчу базу [81].

Надзвичайно активно виявила себе Верховна Рада України й у сфері міжнародної діяльності орієнтованої на формування антиросійської коаліції на міжнародній арені, забезпечення всебічної – військової, економічної, фінансової, гуманітарної допомоги Україна з боку міжнародних партнерів [82].

Крім того, попри обмеженість публічної діяльності в умовах воєнного стану Верховна Рада України – завдяки ініціативності провідних фракцій, груп, окремих депутатів – змогла зберегти або навіть активізувати зв'язки з громадськістю у сфері волонтерської і гуманітарної діяльності. Окремою сферою діяльності депутатів Верховної Ради України стала участь в підрозділах територіальної оборони та в лавах ЗСУ. Останнє, зокрема, набуло правових засад через «прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права народного депутата України перебувати

на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану» [83-84]. Відповідна Постанова Верховної Ради України була прийнята 24 березня 2022 року.

Умови воєнного часу довели, таким чином, здатність Верховної Ради України реалізовувати потенціал закріплених за нею конституційним шляхом як законодавчих, так і представницьких повноважень, активізувавши водночас погляди політичної еліти, науковців до проблеми реформування парламенту з урахуванням тих завдань, які постануть перед країною в умовах повоєнної відбудови. Представники експертного середовища схильні розглядати реформу Верховної Ради України в даному відношенні як у вузькому вимірі з урахуванням оптимізації її діяльності, так і широкому вимірі з огляду на можливості Верховної Ради України через законодавчу діяльність, розвиток всебічних зв'язків із суспільством сприяти оновленню влади, модернізації системи управління відповідно потреб та інтересів країни.

Зазначимо, що інституціоналізація реформи була започаткована в березні 2016 року Постановою Верховної Ради України №4219 «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», а також відповідними Рекомендаціями Верховної Ради України [85] у відповідь на Доповідь та Дорожню карту щодо реформи, надані Україні Оціночною Місією Європейського парламенту у вимірі загального курсу країни на євроінтеграцію після підписання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС [86]. Прийняттям Постанови Верховна рада України продемонструвала політичну готовність до реалізації реформи, а також взяла на себе зобов'язання в тій чи іншій мірі реалізувати 52 рекомендації, викладені в Дорожній карті. «Наприкінці листопада 2016 року розпорядженням Голови Верховної Ради було утворено Робочу групу з питань реформування парламенту, яка складалась з представників всіх парламентських фракцій та груп. Крім того,

з метою узгодження позицій парламентських політичних сил щодо окремих рекомендацій був запропонований формат “Діалогів Жана Моне” за підтримки Проекту ЄС/ПРООН “Рада за Європу”». До розробки перспектив реформи було залучено й низку громадських організацій в рамках програм USAID (Громадянська мережа ОПОРА, ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», МО «Інтерньюз-Україна», ГО «Ліга Інтернів»)) [87].

Зупиняючись на сутності реформи, експерти виділяють такі її напрями, які окреслюють широку сферу реформувань, включно з проблемами розвитку публічних зв’язків. Це:

«1. Побудова раціональної системи законодавчої діяльності Верховної Ради України.

2. Покращення якості законодавчої діяльності Верховної Ради України.

3. Формування оптимальної структури Верховної Ради України як представницького органу Українського народу.

4. Вдосконалення конституційно-правового статусу народного депутата та Верховної Ради України в цілому як єдиного законодавчого органу.

5. Підвищення професіоналізму парламенту України.

6. Посилення прозорості діяльності парламенту України.

7. Створення науково обґрунтованої комплексної системи управління законодавчим процесом, що б забезпечувала плановість, послідовність та системність у здійсненні законодавчої діяльності в Україні.

8. Формування оптимальної системи комітетів Верховної Ради України, розумне розмежувати їхньої компетенції.

9. Законодавче визначення конституційно-правового статусу парламентської більшості та парламентської опозиції.

10. Забезпечення адекватного характеру представництва Верховною Радою України суспільних інтересів та сприяння більш чіткому структуруванню парламенту» [86; 88].

Останнє знайшло певних позитивних зрушень в діяльності парламенту, що може пов'язуватись з показниками залучення громадян до моніторингу роботи парламенту та законодавчого процесу Верховної Ради України. Мова може іти, як це визнали, зокрема, експерти Програми розвитку ООН (ПРООН), про зростання показників взаємодії (у форматі звітності) членів парламенту з громадськістю з 15% у 2017 році до 31% у 2019 році; показниках відкритих даних про роботу парламенту на порталі Верховної Ради України з 240 у 2016 році до 502 у 2019 році [89]. Певні позитивні зрушення в аспекті реформи були визнані й незалежними експертами Громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив», які акцентували успіхи в реалізації Дорожньої карти щодо реформи у блоці «Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам» (на рівні 68,8%) [87].

Водночас та ж місія ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» зробила висновок на основі моніторингу реалізації положень Дорожньої карти, що «прогрес у тих сферах реформи, які потребують внесення змін в чинне законодавство (і відповідно підтримки парламентської більшості), відбувається занадто повільно. Неодноразово реформаторські законопроекти не вдавалося включити до порядку денного з першого разу, а більшість зареєстрованих законопроектів так і не були винесені на перше читання (хоч деякі з них були зареєстровані ще у 2016 році). У результаті блоки рекомендацій, які передбачали залучення народних депутатів (ухвалення рішень у сесійній залі) до зміни усталених патернів поведінки та ставлення до процедур та інституції в цілому, були реалізовані найменше» [87].

Представники місії ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» визнали безумовним успіхом Верховної ради розробку та затвердження низки стратегічних документів щодо реалізації реформи, констатуючи водночас, що «брак конкретних індикаторів у цих документах або недостатнє фінансове забезпечення можуть поставити під сумнів ефективність їх реалізації».

В колі зауважень місії в аспекті просування парламентської реформи й «неузгодженість позиції стейкхолдерів, а також відсутність системної координації процесу реалізації внутрішньої реформи, що дає можливість стверджувати про:

- відсутності системної діяльності Робочої групи з питань реформування парламенту;
- браку комунікації між представниками фракцій та груп, залученими до Робочої групи, з одного боку, та ... іншими членами відповідних парламентських сил – з іншого» [87].

Зазначене як констатація «відсутності політичної волі» на парламентському й урядовому рівні щодо реалізації реформи знаходило відповідну критичну оцінку з пошуком нових підходів і бачення перспектив розвитку парламенту відповідно вимог і викликів часу. Серед існуючих проектів, що пропонуються на обговорення громадськості і, по суті, є продуктами громадської ініціативи, – «Концепція парламентської реформи, сформована на рівні 2023 року в межах проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”» Центром політико-правових реформ за фінансової підтримки Уряду Великої Британії» [90]. Концепція «пропонує зміни до чинного законодавства «з метою удосконалення роботи Парламенту і посилення українського парламентаризму». Структурними елементами концепції є положення щодо загальних засад функціонування Парламенту як представницького і законодавчого органу, його функцій і повноважень, організаційної будови, внесення змін до законодавчої процедури і удосконалення статусу парламентаря» [91].

Концепція парламентської реформи як громадська ініціатива підтверджує стійке переконання на рівні суспільства в необхідності реформи та готовність громадськості стати суб'єктом процесу її впровадження. Вагомим елементом реалізації реформаційних змін парламенту має стати й готовність, політична воля

до цього як суб'єктів парламентської діяльності (депутатів, Голів парламенту, представників Апарату), так і вищого політичного керівництва країни, від функціональної діяльності яких залежить політико-правове й фінансове забезпечення реформаційних змін. Об'єктивним фактором впровадження реформи мають стати як інноваційні, так і вже апробовані підходи, що, попри усі суперечливі аспекти їх реалізації, довели свою дієвість. Вагомим аспектом парламентської реформи має стати й взаємодія з міжнародними партнерами як носіями передових практик парламентської діяльності, орієнтованої на розвиток демократичних принципів, публічності, комунікативний зв'язок усіх складових суспільно-політичного механізму як засади його сталого і перспективного розвитку.

Висновки до розділу 3.

3.1. Нормативно-правовими актами, які мають найвищу силу та становлять правове підґрунтя функціонування парламенту є: Конституція України, Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», низка інших законодавчих актів, які мають значення в аспекті встановлення та регулювання публічних зв'язків парламенту із суспільством та визначення інституційних засад їх реалізації. Вагому частину нормативно-правової бази з питань публічності парламенту становлять законодавчі акти, які мають гарантувати участь громадян в публічній політиці через право об'єднання в політичні партії і громадські організації, право отримання публічної інформації, реалізації звернень громадян і т.і., що формує кількісно значний обсяг відповідного правових документів.

Існуючі проблеми у сфері публічної політики викликають водночас потребу подальшого розвитку і вдосконалення відповідної політико-правової бази, що зумовлюється необхідністю:

- систематизації існуючого законодавства з питань публічності парламентської діяльності з метою формування єдиної організаційної системи реалізації комунікативних зв'язків парламенту із суспільством, побудованої на уніфікованих принципах діяльності існуючих інституцій; наявності структур, що сприяють або відповідають за зв'язки з громадськістю; норм відповідальності за порушення публічності в діяльності законодавчих і представницьких структур;

- внесення змін до існуючого законодавства з чітким визначенням меж застосування або обмеження встановлених законодавчим шляхом норм публічності в діяльності Верховної Ради України за умов введення в Україні воєнного стану;

- вдосконалення законодавства через розробку правових норм регулювання відносин парламентом з бізнесом як напряму розвитку багатосторонніх міжсекторальних комунікативних зв'язків влади і соціуму.

3.2. Практика публічної діяльності Верховної Ради України протягом незалежності виявляла як потенціал, так і серйозні прогалини у даній сфері, що відображало складність і суперечливість процесів соціально-економічного розвитку країни періоду незалежності.

Тенденція на оновлення суспільства після Революції Гідності зумовила й процес реформування парламенту, ініційований Верховною Радою України за сприяння Оціночної Місії парламенту ЄС. Реформа сприяла активізації публічного характеру діяльності ВРУ, втім, показовим елементом процесу її реалізації стала й загальмованість законодавчої діяльності в аспекті зазначеного, відсутність системної і злагодженої роботи суб'єктів процесу реформування Верховної Ради, а також необхідного рівня політичної й фінансової підтримки реформи з боку керівництва країни.

Активність Верховної ради від початку широкомасштабної агресії РФ актуалізувало проблему її внутрішнього реформування як процесу, що

розглядається не тільки в аспекті оптимізації діяльності парламентських структур, а й оновлення усього суспільно-політичного механізму країни.

На порядку денному:

- реалізація реформи як з урахуванням вже напрацьованих підходів, так й інноваційного бачення проблем і викликів, які стоять перед країною в умовах війни та визначатимуть повоєнну відбудову України;

- залучення до процесу реалізації реформи парламенту представників громадськості як ініціаторів нових поглядів та активних акторів реформаційних процесів;

- взаємодія з іноземними партнерами задля впровадження в діяльність Верховної Ради України досягнень і кращих практик публічної діяльності парламентів стабільних демократій.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження проблем публічності парламентської діяльності з урахуванням досвіду ЄС і України дозволило автору дійти наступних висновків відповідно окреслених завдань магістерської роботи:

1. Узагальнення підходів, що сформувались у вітчизняній науці з проблем владно-публічної та адміністративно-публічної діяльності уможлиблюють формулювання авторського підходу до визначення публічності парламентської діяльності – як формату, що передбачає реалізацію Верховною Радою України як владних (адміністративних), так і представницьких функцій, націлених на задоволення загальних публічних інтересів соціуму, що формуються й набувають втілення з урахуванням взаємодії, взаємоконтролю і взаємозалежності парламенту і громадськості, бізнесових кіл, представників приватної сфери суспільства.

2. Загальні підходи до проблем формування й розвитку публічної сфери діяльності методологічно окреслюють засади наукового осмислення діяльності парламенту як органу й гілки влади, що, будучи вповноваженим реалізовувати низку адміністративних й представницьких функцій, здатний забезпечити публічний характер політики у тих сферах, які пов'язані з напрямом його функціональної призначеності. Механізмами реалізації публічності парламентської діяльності серед іншого об'єктивно слід вважати комунікативні зв'язки з громадськістю; інформаційне забезпечення сторін партнерських відносин по лінії парламент – соціум, структурованість й підтримку взаємозобов'язувальних й взаємозалежних відносин зазначених акторів партнерства, націлених на реалізацію загальнонаціональних інтересів. Вагому роль в аспекті розвитку публічності парламентської діяльності може відіграти й запозичення досвіду тих суб'єктів міжнародної спільноти, які – на прикладі Європейського парламенту – довели спроможність реалізації публічної політики

як відображення демократичних засад інституційного забезпечення й реалізації влади.

3. Розгляд інституційних й правових засад Європейського парламенту в системі ЄС доводить, що його еволюційний розвиток, поряд з інституціями Союзу, відбувався у напрямі поглиблення демократичних принципів з орієнтацією, насамперед, на публічність парламентської діяльності. Відповідно до Лісабонського договору (2007) Європейський парламент перетворився на повноцінну структуру ЄС, чие залучення, і насамперед до процесу законотворення, значною мірою зумовлює публічність усього Союзу. Це пов'язується із прозорістю формування й діяльності парламенту, засадами й нормами прийняття рішень, орієнтованими на реалізацію принципів субсидіарності, солідаризму, взаємодії країн-членів Союзу у напрямі загальноєвропейських інтересів і цінностей.

Значної ролі в аспекті публічності Євросоюзу набувають й контрольні, а також установчі функції Європарламенту, спрямовані на встановлення підзвітності виконавчих структур Союзу, реалізації програм інтеграції в інтересах усіх країн-членів, підтримки діючого законодавства, запобігання можливих порушень чи недоліків у впровадженні права ЄС.

4. Важливим проявом публічності Європейського Союзу з урахуванням реалізації функціональної спроможності Європарламенту впливати на внутрішню організацію і процедури прийняття рішень є процес консультування, а також реалізація запровадженої рішеннями Лісабонської угоди «громадянської ініціативи» як залучення громадян країн-членів до безпосередньої участі в реалізації законодавчої і нормотворчої діяльності ЄС.

Досвід Європейського Союзу в реалізації системи консультування, а також впровадженні громадянської ініціативи доводить, що підтримка зв'язків з громадськістю, побудована на чіткій та зрозумілій правовій й організаційній основі при підтримці інтересів усіх зацікавлених у даному процесі сторін (де

поряд зі структурами ЄС постінодіючими акторами є й інші суб'єкти – представники регіональних та місцевих влад, організації громадянського суспільства, суб'єкти економічної діяльності та їх асоціації, окремі зацікавлені громадяни, науковці та технічні експерти, зацікавлені учасники з третіх країн) є однією з найбільш вагомих передумовою успішного вироблення європейської політики, націленої на подальший розвиток та інтеграційні процеси в межах ЄС.

5. Нормативно-правовими актами, які мають найвищу силу та становлять правове підґрунтя функціонування Верховної Ради України є: Конституція України, Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», низка інших законодавчих актів, які мають значення в аспекті встановлення та регулювання публічних зв'язків парламенту із суспільством та визначення інституційних засад їх реалізації. Вагому частину нормативно-правової бази з питань публічності парламенту становлять законодавчі акти, які мають гарантувати участь громадян в публічній політиці через право об'єднання в політичні партії і громадські організації, право отримання публічної інформації, реалізації звернень громадян і т.і., що формує кількісно значний обсяг відповідного правових документів.

Існуючі проблеми у сфері публічної політики викликають водночас потребу подальшого розвитку і вдосконалення відповідної політико-правової бази, що зумовлюється необхідністю:

- систематизації існуючого законодавства з питань публічності парламентської діяльності з метою формування єдиної організаційної системи реалізації комунікативних зв'язків парламенту із суспільством, побудованої на уніфікованих принципах діяльності існуючих інституцій; наявності структур, що сприяють або відповідають за зв'язки з громадськістю; норм відповідальності за порушення публічності в діяльності законодавчих і представницьких структур;

- внесення змін до існуючого законодавства з чітким визначення меж застосування або обмеження встановлених законодавчим шляхом норм публічності в діяльності Верховної Ради України за умов введення в Україні воєнного стану;

- вдосконалення законодавства через розробку правових норм регулювання відносин парламентом з бізнесом як напряму розвитку багатосторонніх міжсекторальних комунікативних зв'язків влади і соціуму.

6. Практика публічної діяльності Верховної Ради України протягом незалежності виявляла як потенціал, так і серйозні прогалини у даній сфері, що відображало складність і суперечливість процесів соціально-економічного розвитку країни періоду незалежності.

Тенденція на оновлення суспільства після Революції Гідності зумовила й процес реформування парламенту, ініційований Верховною Радою України за сприяння Оціночної Місії парламенту ЄС. Реформа сприяла активізації публічного характеру діяльності ВРУ, втім, показовим елементом процесу її реалізації стала й загальмованість законодавчої діяльності в аспекті зазначеного, відсутність системної і злагодженої роботи суб'єктів процесу реформування Верховної Ради, а також необхідного рівня політичної й фінансової підтримки реформи з боку керівництва країни.

Активність Верховної ради від початку широкомасштабноїагресії РФ актуалізувало проблему її внутрішнього реформування як процесу, що розглядається не тільки в аспекті оптимізації діяльності парламентських структур, а й оновлення усього суспільно-політичного механізму країни.

На порядку денному:

- реалізація реформи як з урахуванням вже напрацьованих підходів, так й інноваційного бачення проблем і викликів, які стоять перед країною в умовах війни та визначатимуть повоєнну відбудову України;

- залучення до процесу реалізації реформи парламенту представників громадськості як ініціаторів нових поглядів та активних акторів реформаційних процесів;

- взаємодія з іноземними партнерами задля впровадження в діяльність Верховної Ради України досягнень і кращих практик публічної діяльності парламентів стабільних демократій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Парламентаризм: підручник 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]; за ред В.А. Гошовської. Київ : НАДУ. 2019. 704 с.
2. 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.
3. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.
4. Елітознавство : підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с.
5. Політична участь як показник рівня політичної культури суспільства : практ. посіб. / авт.кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ре. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 112 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).
6. Механізми запобігання політичній корупції в представницьких органах влади : навч.-метод. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2020. 288 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).
7. Комунікативна компетентність народного депутата. Практикум [Текст] / [В. С. Кубійда та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. парламентаризму та політ. менеджменту. Київ : НАДУ, 2018. 171 с. (Серія «Бібліотека народного депутата»).
8. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності : навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. 2-ге вид., розшир. Київ : НАДУ, 2017. 172 с. (Серія «Бібліотека народного депутата»).

9. Політичне лідерство: Навчальний посібник / В.А. Гошовська, Л.А.Пашко. Київ: НАДУ, 2013. 112 с.

10. Політична опозиція : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниша. К. :НАДУ, 2013. 208 с.

11. Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади в Україні : монографія/ авт. кол. : В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2021. 300 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»)

12. Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства : монографія / авт. кол. : В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2021. 144 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»)

13. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 11-57. ULR: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a9765d11-a010-45fd-8927-75fad1b63a5e.pdf>

14. Крейденко В.В. Еволюція парламентаризму в сучасній Україні. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 57-91. ULR: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a9765d11-a010-45fd-8927-75fad1b63a5e.pdf>

15. Рейтерович І.В. Трансформація представницького правління в умовах глобалізації. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 91-

127. ULR: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a9765d11-a010-45fd-8927-75fad1b63a5e.pdf>

16. Almond G.A., G. Powell B. *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*. Pearson/Longman, 2008. 212 p.

17. Heidar K., Koole R. *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London : Routledge, 2000. 303 p.

18. Грін К. Більшість на основі коаліції фракцій; Університет штату Індіана (США). Програма сприяння Парламентові України, 2002.

19. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. К. : Заповіт, 1999. 301 с

20. Венгер В. Правові моделі функціонування парламентських об'єднань. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2011. № 2 (5). С. 61–64.

21. Ільницька У. Парламентська опозиція як інституційний аспект контрольної функції парламенту. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 23. С. 76–85.

22. Литвин В.С., Романюк А.С. Конструкції більшості і меншості у сучасних системах всенародних президентських виборів: порівняльний аналіз. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології»* 2015. Вип. 28. С.5-21.

23. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці. *Вибори та демократія*. 2010. № 2–3 (24–25). С. 69–77.

24. Мироненко В. Політико-правові засади формування і діяльності парламентської коаліції: зарубіжний досвід і Україна : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 ; Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України. Київ, 2016.

25. Шмачкова Т. Из основ политологии Запада (Характер режимов, гражданское общество и партийные системы при демократии). Поліс. 1991. № 2. С.133- 146.

26. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s/publichnyj>

27. Васильєва Л. Поняття публічності та його змістовні межі у філософсько-антропологічному вимірі. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2020. Випуск 32, с. 12–20. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/32_2020/4.pdf

28. Бодрунова С.С. Концепция публичной сферы и медиакратическая теория: поиск точек соприкосновения. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2011. Т. 14. № 1. С. 110–133.

29. Мінка Т.П. Питання адміністративного права та адміністративної діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: зб. наук. пр.* 2010. № 2 (48). С. 86-92.

30. Апаров А.М. Адміністративно-публічна діяльність як один із видів владно-публічної діяльності та як категорія адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4(10). С. 165-174. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/344-Article%20Text-568-1-10-20190417.pdf>

31. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3(66). С. 38-44. URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/Pib_2017_3_8%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/Pib_2017_3_8%20(1).pdf)

32. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с

33. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук. редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488–491. URL: <http://political-studies.com/?p=1286>

34. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18.

35. Вировий С. І., Дяченко Н. П. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 61–62.

36. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правові відносини в структурі публічного адміністрування податків і зборів. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2014. № 2. С. 148–155. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_2_23.pdf

37. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.

38. Андреев А. В. Сфера освіти як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 146–151. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs_2015_3_22.pdf (дата звернення: 03.10.2017).

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

40. Функції та повноваження Верховної Ради України. URL: https://pidru4niki.com/17910211/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_verhovnoyi_radi_ukrayini.

41. Третяк О.А. Публічна сфера політики демократичного суспільства: між політичною теорією та громадською практикою. *Грані*. 2013. № 8(100). С. 77-83. URL:file:///C:/Users/admin/Downloads/954-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-1862-1-10-20170712%20(1).pdf

42. Жуковець Г.Л. Лінгвориторичні особливості сучасного лейбористського дискурсу Великої Британії: Автореф. дис... канд. філол. наук: 10.02.04. Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2002. 21 с.

43. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с. ULR: http://idpnan.org.ua/files/chaltseva-o.m.-publichna-politika-_teoretichniy-vimir-i-suchasna-praktika_-_d_.pdf

44. Аблякімова Е.Е. Правове і суспільне значення публічної інформації. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 50. С. 52-60. ULR: http://app.nuoua.od.ua/archive/50_2013/9.pdf

45. Дудко І., Пашковський В. Міжсекторна взаємодія як механізм ефективного публічного управління: від теорії до практичної реалізації. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. 467 с. С. 30-33. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/316/files/dbca2488-6b24-4608-9db6-0931798c158b.pdf>

46. Драгомирецька Н.М., Піроженко Н. В., Матвеєнко І. В. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 290 с.

47. The Maastricht Treaty. Treaty on European Union. Maastricht, 7 February 1992. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>

48. Дудко І.Д. Інституційні та процесуальні тенденції ЄС у вимірі національних інтересів і перспектив інтеграційної політики України. *Історичні і політичні дослідження*. Науковий журнал. Видання Донецького національного університету, історичний факультет. 2014. № 3-4 (57-58). С. 266-276

49. Subsidiarity. EU Glossary URL: http://europe.eu.int/scadplus/lossary/subsidiarity_en.htm

50. The Treaty of Amsterdam. Amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts. Amsterdam, 2 October 1997. URL: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

51. Treaty of Nice. Amending the treaty of European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C80/01)/ 10.3.2001 Official Journal of the European Communities C 80/1. URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

52. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union. C 306. - Vol. 50. - 17 December 2007. – P.1-231. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:en:HTML>

53. The European Parliament: organisation and operation. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/20/the-european-parliament-organisation-and-operation>

54. Ткач Б. Місце Європейського парламенту в політичній системі ЄС у контексті відносин відповідальності. *Вісник Львівського університету*. Серія філос.-політолог. студії. 2021. Випуск 36. С. 257-263. URL: http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/36_2021/34.pdf

55. Прокопенко Л.Л., Рудік О.М., Шумляєва І.Д., Рудік Н.М. Теорія та практика європейського врядування. Навчальний посібник. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. 216 с.

56. European Economic and Social Committee. URL: <https://www.eesc.europa.eu/>

57. European Committee of the Regions. URL: <https://cor.europa.eu/en/>

58. Повідомлення Європейської комісії. Щодо розвитку культури консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами. Брюссель, 11.12.2002. URL: www.kmu.gov.ua

59. European Transparency Initiative. Green Paper URL: http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf.

60. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. URL: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

61. Communication from the Commission. On the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines. URL: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

62. Communication from the Commission – Dialogue with associations of regional and local authorities on the formation of European Union policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0811>

63. Святун О. В. Європейська громадянська ініціатива. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2014. Т. 155. С. 45-48.

64. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the Citizen's Initiative. Official Journal of the European Union. L 65. 11/03/2011. P. 1–22.

65. Трагнюк О.Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 86-95.

66. Єврокомісія зареєструвала громадянську ініціативу на підтримку інтеграції українців. Укрінформ. 16.08.2023. ULR: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3749142-evrokomisia-zareestruvala-gromadansku-iniciativu-na-pidtrimku-integracii-ukrainciv.html>

67. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XI.І Документ 2790-XII, чинний, поточна редакція – Редакція від 07.09.2023, підстава - 3307-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

68. Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. Документ 116/95-ВР, чинний, поточна редакція – Редакція від 02.07.2023, підстава - 3218-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

69. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Документ 1861-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 07.09.2023, підстава - 3307-IX. Регламент Верховної Ради України. Затверджено Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

70. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Документ 1700-VII, чинний, поточна редакція – Редакція від 19.10.2023, підстава - 3378-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1700-18#Text>

71. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Документ 1682-VII, чинний, поточна редакція — Редакція від 31.03.2023, підстава - 2849-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1682-18#Text>

72. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Документ 889-VIII, чинний, поточна редакція – Редакція від 19.10.2023, підстава - 3378-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/889-19#Text>

73. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. Документ 2365-III, чинний, поточна редакція – Редакція від

27.07.2023, підстава - 3005-IX. . ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

74. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. Документ 4572-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 27.07.2023, підстава - 3005-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

75. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. Документ 2657-XII, чинний, поточна редакція – Редакція від 27.07.2023, підстава - 3005-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2657-12#Text>

76. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Документ 393/96-ВР, чинний, поточна редакція – Редакція від 07.09.2023, підстава - 3302-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

77. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Документ 2939-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 08.10.2023, підстава - 2614-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2939-17#Text>

78. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. Документ 2102-IX, чинний, поточна редакція – Прийняття від 24.02.2022. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>

79. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022. ULR: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

80. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. Документ 2404-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 03.09.2023, підстава - 3272-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

81. Що робила Верховна Рада протягом місяця війни? URL: <https://zn.ua/ukr/internal/shcho-robila-verkhovna-rada-protjahom-misjatsja-vijni.html>

82. Дудко І. До питання про дипломатію і міжнародні зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2022. № 42. С. 202-219. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/42_2022/27.pdf.

83. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану : Постанова Верховної Ради України від 24 березня 2022 року № 2164-ІХ. Документ 2164-ІХ, чинний, поточна редакція – Прийняття від 24.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2164-20#Text>

84. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73932

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

86. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією

Європейського парламенту з оцінки потреб підголовуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004. Вересень 2015 – Лютий 2016. Європейський парламент. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

87. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Авторський колектив: О. Заславський, В. Ієрусалимов, М. Соколова. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf

88. Конституційно-правові засади парламентської реформи в Україні. URL: <https://studies.in.ua/konstytucijna-reforma-v-ukraini/4071-tema-3-konstitucyno-pravov-zasadi-parlamentskoyi-reformi-v-ukrayin.html>

89. Парламентська реформа. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0>

90. Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ публічної влади для реалізації «Бачення України – 2030». Презентація основних напрацювань робочих груп у межах проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”» URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/ukrayina-pislya-peremogy-pidgotovka-i-komunikatsiya-reform-publichnoyi-vlady-dlya-realizatsiyi-bachennya-ukrayiny-2030/>

91. Сформовано Концепцію парламентської реформи. URL: <https://pravo.org.ua/sformovano-kontseptsiyu-parlamentskoyi-reformy/>