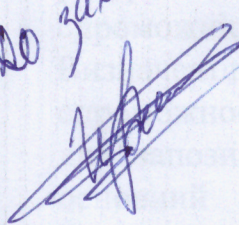


**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

**«МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ»**

до захисту


Студент 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Парламентаризм та парламентська діяльність»

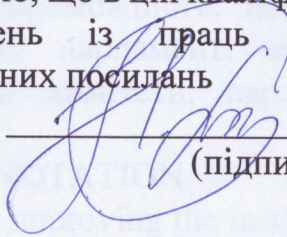
Тищенко Микола Миколайович

Науковий керівник

к.політ.н., доцент Рейтерович Ігор Вячеславович

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

Студент

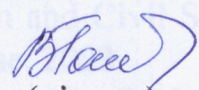


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри парламентаризму від «04» чудне 2023р., протокол № 14.

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук,
професор,

Гошовська Валентина Андріївна


(підпис)

КИЇВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Тищенко М.М. Механізми підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. – 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.

У магістерській роботі вирішена важлива проблема наукової галузі публічного управління та адміністрування, що полягає у визначенні механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Автором висвітлено теоретичні та науково практичні аспекти підвищення інституційної спроможності українського парламенту. Значну увагу приділено розкриттю зовнішніх та внутрішніх чинників впливу на інституційну спроможність парламенту через призму аналізу зарубіжного досвіду. Визначені поширені у світовій практиці механізми підвищення інституційної спроможності парламенту, що розглядаються у роботі в якості потенційного для запозичення Україною досвіду парламентської реформи. При цьому основний дослідницький акцент приділено виявленню основних інституційних проблем та недоліків функціонування Верховної Ради України як владної інституції держави, на основі чого було розроблено рекомендації щодо механізмів підвищення її інституційної спроможності в контексті реалізації внутрішньої реформи українського парламенту.

Ключові слова: інституційна спроможність, повноваження, функції, механізми, Верховна Рада України, парламент, законодавчий процес, політичний контроль, парламентські комітети, парламентська реформа, парламентаризм

ANNOTATION

Tishchenko M.M. Mechanisms for improving the institutional capacity of the Verkhovna Rada of 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 solves an important problem of the scientific field of public management and administration, which is to determine the mechanisms for improving the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author highlights the theoretical and practical aspects of improving the institutional capacity of the Ukrainian parliament. Considerable attention is paid to the disclosure of external and internal factors influencing the institutional capacity of the Parliament through the prism of analysis of foreign experience. The author identifies

the mechanisms of enhancing the institutional capacity of the parliament common in the world practice, which are considered in the work as a potential experience of parliamentary reform for Ukraine. At the same time, the main research emphasis is placed on identifying the main institutional problems and shortcomings of the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine as a governmental institution of the State, and on the basis of this, recommendations are developed on mechanisms for enhancing its institutional capacity in the context of implementing the internal reform of the Ukrainian Parliament.

Keywords: institutional capacity, powers, functions, mechanisms, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, legislative process, political control, parliamentary committees, parliamentary reform, parliamentarism

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ	10
1.1. Поняття інституційної спроможності парламенту	10
1.2. Проблема підвищення інституційної спроможності парламенту через призму огляду наукової літератури.....	20
Висновки до Розділу 1	30
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	32
2.1. Зовнішні та внутрішні чинники впливу на інституційну спроможність парламенту	32
2.2. Механізми підвищення інституційної спроможності парламенту: успішні зарубіжні кейси.....	42
Висновки до Розділу 2	51
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 55	
3.1. Аналіз проблем та недоліків роботи Верховної Ради України	55
3.2. Розробка рекомендацій щодо покращення інституційної спроможності Верховної Ради України	65
Висновки до Розділу 3	71
ВИСНОВКИ	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	78

ВСТУП

Актуальність дослідження. Актуальність вивчення механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України обумовлена кількома важливими аспектами в сучасному політичному контексті.

По-перше, Україна, як демократична держава, що розвивається, об'єктивно потребує зміцнення своїх політичних і владних інституцій, до яких відноситься і Парламент, необхідних для розбудови стабільної демократії.

По-друге, роль парламенту в системі влади визначається його інституційною спроможністю і, що важливо розуміти, тим, яким чином вона може бути посилена. З огляду на це в Україні вже вісім років триває парламентська реформа, започаткована ініціативою Місії Європейського парламенту, спрямована на підвищення впливу Верховної Ради України на прийняття стратегічних рішень в державі, покращення законодавчої, контрольної, представницької та інших функцій українського парламенту. Багато чого вже вдалося досягти, але загалом Україною реалізовано менше половини взятих на себе зобов'язань у цій сфері.

Актуальність даного дослідження також визначається необхідністю вивчення сучасних теоретичних і практичних підходів до вдосконалення парламентаризму в Україні, аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду у цьому питанні, на який можна і варто спиратися при визначенні оптимальних шляхів зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради.

Таким чином, актуальність даної магістерської роботи полягає в необхідності глибокого розуміння та аналізі механізмів, що сприятимуть підвищенню інституційної спроможності українського парламенту та його ефективному функціонуванню в контексті розвитку парламентаризму в нашій державі.

Стан наукової розробки. Проблема розуміння інституційної спроможності національних законодавчих органів, до яких відноситься Верховна Рада України, та механізмів її підвищення є предметом наукового

інтересу багатьох зарубіжних і українських дослідників. Значний внесок у її вивчення зробили класичні роботи Ж. Блонделя, Р. Лестон-Бандейри, А. Лійфарта, М. Мезі, І. Мені, Е. Кнаппа, Ф. Нортон, К. Хема та низки інших зарубіжних науковців.

Питання, пов'язані з удосконаленням функціонування українського парламенту, викликає вагомий науковий інтерес у вітчизняних науковців, наприклад, таких як В. Гошовська, Г. Давиденко, Л. Даниленко, О. Зозуля, О. Іванов, А. Когут, В. Кушніренко, Б. Лінецький, Л. Пашко, З. Погорєлова, Д. Яковлев та інші.

Враховуючи багатогранність досліджуваної проблеми, вчені підходять до її вивчення з різних теоретичних позицій, дисциплінарних і методичних підходів, але частіше аналізують окремі її аспекти, включаючи проблематику формування парламентами порядку денного, поведінки законодавців, парламентського контролю за реалізацією виконавчою влади державної політики, нормотворчість комітетів та інше. Водночас бракує комплексних наукових досліджень, що зачіпають практичні аспекти проблеми механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Таким чином, стан наукової розробки та актуальність даної проблеми зумовила вибір теми нашої кваліфікаційної магістерської роботи, її мету та дослідницькі завдання.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є визначення механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Завданнями дослідження є:

- висвітлити теоретичні та науково практичні аспекти підвищення інституційної спроможності українського парламенту;
- розкрити зовнішні та внутрішні чинники впливу на інституційну спроможність парламенту через призму аналізу зарубіжного досвіду;
- визначити поширені у світовій практиці механізми підвищення інституційної спроможності парламенту, що розглядаються в якості потенційного для запозичення Україною досвіду парламентської реформи;

- виявити основні інституційні проблеми та недоліки роботи Верховної Ради України;
- розробити рекомендації щодо механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Об'єкт дослідження – підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Предмет дослідження – механізми підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

Методи дослідження. Розкриття поставлених у даній магістерській роботі завдань забезпечувалось застосуванням як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів. Для одержання та інтерпретації результатів дослідження використовувалися такі загальнонаукові методи, як аналіз, синтез, діалектичний метод та інші.

Серед спеціальних наукових методів ми використовували логічно-семантичний метод, який виявився корисним для розкриття ключових для даного дослідження понять і наукових термінів, зокрема інституційної спроможності парламенту, його функцій, повноважень, і компетенцій. Метод систематизації був використаний для систематизації наявних концептуальних підходів, позицій зарубіжних і українських дослідників з проблем парламентаризму та розуміння феномену інституційної спроможності парламенту зокрема.

У дослідженні застосовувався також метод компаративного аналізу та узагальнення в якості основних методів для вивчення зарубіжного досвіду підвищення інституційної спроможності парламенту та виявлення його основних механізмів. Метод інституційного аналізу використовувався для виявлення та аналізу основних інституційних проблеми та недоліки роботи українського парламенту – Верховної Ради України. В свою чергу абстрактно-логічний метод був використаний для розробки пропозицій щодо механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Джерельна база дослідження становить широкий пласт монографій, дисертацій, наукових статей українських і зарубіжних науковців, документи міжнародних інституцій, дані соціологічних опитувань, аналітичні матеріали організацій громадянського суспільства, присвячених оцінці стану реалізації в Україні парламентської реформи, закони України та інші нормативно-правові акти.

Наукова новизна одержаних результатів визначається внеском здобувача магістерського ступеня у вирішення важливої проблеми наукової галузі публічного управління та адміністрування, що полягає у визначенні механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Зокрема, у магістерській роботі

удосконалено:

- методичне забезпечення підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України за рахунок визначення перспективних механізмів відповідної державно-управлінської діяльності, конкретизованих в авторських пропозиціях та рекомендаціях, а саме: визначення чіткого статусу та механізмів формування парламентської коаліції; підвищення спроможності парламентської опозиції; зміцнення функції політичного контролю українського парламенту; ухвалення Кодексу депутатської етики; запобігання законодавчому "спаму"; удосконалення діяльності Апарату Верховної Ради; скасування низки обмежень, що шкодять прозорості парламентської діяльності; запровадження правового механізму покарання народних депутатів за порушення трудової дисципліни; поширення публічних консультацій на діяльність Верховної Ради України;

набули подальшого розвитку:

- узагальнення зарубіжного досвіду підвищення інституційної спроможності парламенту, зокрема за рахунок розкриття ключових ендогенних і екзогенних чинників, що впливають на здатність відповідних владних інституцій ефективно функціонувати та виконувати свої конституційні та законодавчі обов'язки, а також визначення поширених у

світовій практиці механізмів її підвищення з точки зору оцінки можливостей для запозичення цього досвіду нашою державою для успішної реалізації триваючої в країні парламентської реформи;

- визначення основних інституційних проблем та недоліків функціонування українського парламенту та конкретизація й оцінка сучасного стану проведення парламентської реформи в Україні, зокрема виявлення пробілів в її реалізації та факторів, що стримують подальший прогрес у цій сфері.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні та практичні аспекти даної кваліфікаційної роботи можуть послужити основою для подальших наукових досліджень, присвячених підвищенню інституційної спроможності українського парламенту та загалом розвитку парламентаризму в Україні. Матеріали даної роботи також можуть бути використані в освітньому процесі вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти в якості бази при розробці навчальних курсів, а також програм підготовки та підвищення кваліфікації народних депутатів, депутатів місцевих рад, працівників Апарату ВРУ, державних службовців з питань взаємодії органів виконавчої влади та представницьких органів у нормотворчому процесі тощо.

Структура магістерської роботи складається із вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків і списку використаної літератури. Загальний обсяг роботи становить 88 сторінок. Список використаних джерел складається із 89 найменувань і займає 10 сторінок

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

1.1. Поняття інституційної спроможності парламенту

Парламент, будучи загальнонаціональним представницьким та законодавчим державним органом, відіграє життєво важливу роль у демократичних країнах, виражаючи волю народу та ухвалюючи рішення від його імені, але також він є центральним елементом більш широкого суспільно-політичного явища, відомого як парламентаризм. Останній найчастіше розуміється як певна "узагальнена характеристика державного ладу, що передбачає таку побудову державного механізму, якій притаманна історично провідна (а в наші дні – істотна) роль парламенту у владарюванні, передусім у забезпеченні організації і функціонування уряду як органу виконавчої влади" [42, с. 15]. Однак, на думку відомої української фахівчині з проблем розвитку українського парламентаризму В. Гошовської це явище варто розуміти значно ширше. На її думку, воно "поєднує в собі й форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства, і систему представницьких органів влади з чітким розподілом функцій законодавчих і виконавчих органів і з вирішальною роллю парламенту як постійно діючого представницького органу влади, що утворюється шляхом демократичних виборів" [8, с. 33].

Таке розуміння парламентаризму дозволяє характеризувати парламент, більш комплексно – як частину державного механізму і одночасно системи відносин держави і суспільства, а його місце в них безпосередньо кореспондується із такими широкими сферами діяльності, як:

законотворчість, контроль за виконавчою владою, представництво інтересів громадян та прийняття рішень з важливих національних питань.

Тому перш, ніж підійти до розкриття змісту інституційної спроможності парламенту, варто спочатку висвітлити низку тісно пов'язаних із цим явищем ключових понять – його інституційних функцій та повноважень.

Наукове вивчення функцій парламенту, тобто комплексу різноманітних завдань та обов'язків, які визначають роль цієї конкретної державної інституції у загальному механізмі держави та соціальній системі, що не дивно, розпочалося на батьківщині європейського парламентаризму – Великобританії.

Одну з перших класифікацій функцій парламенту запропонував у свій час відомий англійський вчений У. Бейджхот в своїй фундаментальній роботі "Англійська конституція" (1867 р.), що вважається класичним дослідженням в галузі політичної науки і містить всебічний аналіз повноважень та функцій британського парламенту. Він стверджував, що парламент виконує функції як законодавчого, так і представницького органу. Найважливішою з цих У. Бейджхот вважав виборчу функцію. Крім неї він виділяв ще законодавчу (хоча ставив її на останнє за значенням місце), а також функції вираження інтересів, інформування та виховну функцію. Останні три очевидним чином пов'язувались ним із відносинами між парламентарям та їхніми виборцями. У сучасних класифікаціях вони зливаються в одну, відому під назвою "функція представництва та артикуляції інтересів" [49, р. 72].

Після У. Бейджхота дослідниками було запропоновано чимало наукових класифікацій функцій парламенту, але загально прийнятою вважається та, що характеризує його відносини із іншими ключовими елементами політичної системи.

Наприклад, відомий німецький науковець К. Бейм виділяє такі функції парламенту:

- представництво та артикуляція інтересів, що характеризує відносини між депутатами та громадянами;

- контрольна та кадрова функції, що характеризують відносини між парламентом і урядом та загалом іншими двома гілками влади – виконавчою і судовою;
- законодавча функція, що відображає ставлення та реагування парламенту на потреби та інтереси суспільства [49, р. 72].

До головних функцій парламенту часто зараховують ще й установчу, що пов'язана із роллю цього законодавчого органу у формуванні та визначенні правових основ діяльності інших органів публічної влади, та бюджетну функції, суть якої полягає в ухваленні національного бюджету. Така множинність функцій, які виконує парламент, прямо витікає з його природи як представницького та законодавчого органу загальнонаціонального масштабу. Це пояснюється тим, що парламент, як і інші органи публічної влади, бере участь у регулюванні різних сфер життєдіяльності суспільства та держави (політичної, економічної, соціальної, культурної та іншої), але також він займається властивими саме для цієї політичній інституції законодавчою та установчою діяльністю.

Дамо коротку характеристику функціям парламенту.

Насамперед до функцій парламенту відноситься виконання законодавчих обов'язків. Даний державний орган конституційно уповноважений приймати закони, розглядаючи та обговорюючи запропоновані законопроекти, голосуючи за них і забезпечуючи їх відповідність потребам і цінностям суспільства, не втручаючись при цьому у сферу нормотворчої діяльності інших державних органів, наприклад уряду та вищих судових інстанцій. Відповідно до низки міжнародних стандартів щодо вироблення публічної політики, головною функцією парламенту вказується використання ним всіх наявних інструментів для ретельного вивчення законопроектів, запропонованих виконавчою владою, щоб забезпечити прийняття чіткого, науково обґрунтованого законодавства, адаптованого до місцевих потреб і такого, що відповідає стандартам у сфері прав людини [86].

Для того, щоб парламент міг успішно виконувати свою законодавчу функцію, він також повинен здійснювати нагляд за тим, як виконавча влада управляє публічними ресурсами. Отож, він відіграє вирішальну роль у нагляді за виконавчою гілкою владою, виступаючи у ролі стримуючого чинника для неї, примушуючи її відповідати за свої дії [64]. Реалізація цієї функції відбувається за допомогою різних механізмів, залежно від моделі організації законодавчої влади в тій чи іншій державі, але зазвичай – це комітетські слухання, тимчасові комісії, заслуховування членів уряду та інше. Крім того, парламент через свої законодавчі та наглядові повноваження, на думку багатьох дослідників, виконує критично важливу функцію інституційного контролю, стримуючи небажану поведінку, таку як корупція [60; 69], розслідуючи звинувачення у неправомірних діях або зловживанні владою з боку посадових і службових осіб державних органів. Тобто за допомогою цих механізмів законодавчий орган здатний ретельно збирати факти, дані та докази, ставлячи запитання посадовим особам виконавчої влади. Як свідчить вітчизняна і світова практика, такі дії часто мають своїм наслідком розробку нових законопроектів або внесення поправок у чинні законодавчі акти, а також до ініціювання розслідувань і відсторонення від посади чиновників, причетних до зловживання повноваженнями.

Парламент, будучи не лише законодавчим, але і представницьким органом влади, також відіграє важливу роль у забезпеченні представництва різноманітних інтересів суспільства на основі науково обґрунтованої політики за допомогою різних інструментів, таких як парламентські комітети, клопотання та парламентські дебати, розгляд петицій громадян, оцінка впливу прийнятих законодавчих актів тощо. Тим самим реалізація представницької функції парламенту перетворює його у головний механізм для вираження голосу і волі громадян у владних структурах, а також залучення громадськості у процес прийняття рішень через вказані механізми зворотного зв'язку.

Нарешті, установча функція парламенту виконує роль, яка полягає в створенні та встановленні основних правових норм і принципів, на яких

ґрунтується правова система та ландшафт сучасної демократичної держави. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту щодо реалізації цієї функції є: визначення конституційного ладу держави, передусім через ухвалення Конституції; формування органів виконавчої та судової влади, визначення їх структури та функцій, зокрема за рахунок права призначати чергові та позачергові парламентські, президентські та місцеві вибори, надавати згоду щодо призначення або звільнення з державних посад та ін.; встановлення та регулювання інших правових відносин між владою, громадянами та різними суб'єктами права. Наприклад, український парламент – Верховна Рада України – призначає вибори Президента України та вибори до органів місцевого самоврядування, дає згоду на призначення за поданням глави держави Прем'єр-міністра України, затверджує склад уряду тощо.

За-для ефективного реалізації цих функцій парламенту важливо мати чітке розуміння своїх офіційних повноважень і реальної ролі в політичній системі. Це, як справедливо зазначають низка авторитетних дослідників проблем парламентаризму в Західній Європі Ф. Нортон та К. Лестон-Бандейра, включає в себе врахування таких чинників, як інституційна спроможність, мотивація, авторитет і позиціонування парламенту відносно інших акторів у багаторівневій політиці, таких як виконавча влада або навіть інші парламенти [69].

Як справедливо підкреслює В. Гошовська, якщо функції визначають загальні напрями та вектори діяльності державного органу, "в яких виражаються його сутність, завдання, цілі" [9, с. 10], то повноваження визначають, що саме повинен робити цей орган відповідно до предмета відання. Тобто визначення та формування повноважень будь-якого державної органу влади впливає з характеристик цих органів як публічних інституцій. Ці характеристики дослідниками узагальнюються наступним чином:

- державні органи формуються відповідно до закону та функціонують на його основі;

- вони виконують державні або спеціальні завдання і мають визначену організаційну та функціональну структуру;
- мають право вживати юридично обов'язкові заходи, а також розпоряджатися ресурсами, які є власністю держави;
- вони взаємодіють з іншими інституціями публічної влади та відповідають за конкретні сфери діяльності держави [1]

Наприклад, С. Шоптенко визначає повноваження за наступними характеристиками визначають ясний та структурований характер повноважень у відповідності до закону та специфіки відповідної сфери діяльності [43]:

- вони повинні бути визначені і закріплені в чинному законодавстві, яке регулює конкретну сферу діяльності;
- мають реалізовуватися відповідно до встановлених процедур, що регламентують їх виконання;
- здійснюються у чітко визначеній сфері відповідальності конкретного органу влади;
- спрямовані на виконання певних завдань чи обов'язків, які покладені на відповідний орган влади чи посадову особу, а за будь-яке зловживання ними їх носії мають нести відповідальність.

Отже, в контексті функціонування державних органів, у тому числі парламенту, поняття повноважень набуває ознак правової категорії і зазвичай визначається як сукупність конкретних прав і обов'язків певного інституту влади, за допомогою яких цей орган реалізує покладені на його державною функції.

Наприклад, згідно з Д. Голосніченком, І. Голосніченко, його змістом є "система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому" [5, с. 153]. Ці права, на

думку Є. Кулакової, конвертуються у реальні можливості реалізації державним органом функцій держави, зливаються із обов'язками і таким способом уособлюються в правовій категорії повноважень [26, с. 12].

Іноді термін "повноваження", який застосовується деякими міжнародними правовими документами, має дещо інший зміст. Він означає: "документ, який виходить від компетентного органу держави і за допомогою якого одна чи кілька осіб призначаються репрезентувати цю державу з метою ведення переговорів, прийняття тексту договору або встановлення його автентичності, вираження згоди цієї держави на обов'язковість для неї договору або з метою вчинення будь-якого іншого акта, що стосується договору" [3]. Щоправда таке визначення є підміною понять, де такий документ коректніше називати результатом вияву повноважень "компетентного органу держави", ніж власне повноваженнями.

Також варто відрізнити від повноважень близьке, але не тотожне за змістом поняття "компетенції". Останній у науково-довідковій літературі часто визначається як "сукупність предметів відання, завдань, повноважень (прав і обов'язків) державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством" [31, с. 102]. Відомий український фахівець з теорії держави і права В. Авер'янов вважає компетенцію "необхідним засобом як формального опосередкування, так і фактичного здійснення функцій органу виконавчої влади" [13, с. 124], що закріплюється у спеціальних розпорядчих нормативно-правових документах органу влади, наприклад, т.з. "положеннях про діяльність". В них визначаються цілі, завдання, предмет відання і власне державно-владні повноваження, тобто права та обов'язки цього органу. Тобто компетенція органу влади вирізняється насамперед повнотою елементів, що є складовими його функцій, але разом із повноваженнями вони, як справедливо підкреслює Д. Голосніченко, складають правовий статус відповідної державно-владної інституції [6, с. 178].

Таким чином, поняття парламентських повноважень охоплює досить широкий спектр прав та обов'язків цієї владної інституції – від контролю дій

уряду та права притягувати його до відповідальності за свої рішення та дії, до прийняття рішень із питань загальнодержавного значення, таких як національна безпека та економічна політика, внесення змін до Конституції та укладення міжнародних договорів, затвердження бюджету тощо.

Очевидно, що поняття інституційної спроможності, є дещо ширшою правовою категорією, ніж повноваження і компетенції, що підтверджується деякими визначенням у вітчизняних правових актах.

Наприклад, термін "спроможність" стосовно державного органу (конкретно йдеться про Міністерство внутрішніх справ України) визначається як "здатність МВС, Національної поліції, ДСНС, Держприкордонслужби, ДМС та Національної гвардії виконувати завдання за призначенням за певних умов з використанням наявних ресурсів відповідно до визначених сценаріїв дій у межах повноважень та способ, що передбачені Конституцією та законами України" [35].

В деяких інших правових документах термін "спроможність" визначається так: "характеристика, що передбачає наявність матеріальних, фінансових та інших ресурсів в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та функцій ЗОЗ для надання медичних послуг на рівні, передбаченому вимогами законодавства" [36].

З вище означених матеріалів можна зробити висновок, що спроможність означає здатність, можливість, ресурси, якими наділені конкретні інституції, що дозволяють їм виконувати свої функції, деталізовані у повноваженнях та компетенціях, якомога ефективніше та результативніше. Стосовно парламенту це поняття, очевидно відображає його здатність виконувати ключові функції у системі демократичного управління та гарантувати розвиток суспільства через ефективне законодавство та представництво інтересів.

Характеризуючи це поняття, варто з'ясувати поширені наукові підходи до його визначення.

Так, у фундаментальній науковій роботі під редакцією І. Мені та Е. Кнаппа "Уряд і політика в Західній Європі: Великобританія, Франція, Італія,

Західна Німеччина" (1991 р.) стверджується, під інституційною спроможністю парламенту розуміється, передусім, його здатність встановлювати і регулювати правову базу країни або певної юрисдикції, включаючи створення законів і нагляд за їх виконанням [58].

Як право і здатність цього законодавчого органу приймати закони і керувати країною або ж певною юрисдикцією розуміє досліджуваний термін і Ф. Нортон. До інституційної спроможності парламенту він, зокрема включає: можливість встановлювати податки, регулювати торгівлю, оголошувати війну, створювати урядові установи та здійснювати нагляд за їх діяльністю [76].

На думку Г. Коупленда та С. Паттерсона, в поняття спроможності парламенту включається здатність та можливість затверджувати або відхиляти призначення на посади у виконавчій владі, проводити розслідування та імпічмент урядовців за неправомірну поведінку [78].

Згідно з Р. Лестон-Бандейрою, до поняття інституційної спроможності парламенту також відносяться здатність притягувати до відповідальності уряд завдяки своїй контрольній-наглядовій функції, аналізувати та затверджувати державний бюджет, а також ініціювання та прийняття законодавства [68].

Ю. Зіберер, аналізуючи інституційну спроможність західноєвропейських парламентів, виділяє чотири окремі сфери, де вони проявляють найбільш предметно: законодавство, вибори, контроль та бюджет [81].

На думку С. Саткліфф та Д. Корта, інституційна спроможність парламенту – це всі доступні цій інституції правові інструменти та механізми, необхідні для ретельного вивчення законопроектів, запропонованих виконавчою владою, здійснення парламентських розслідувань, обговорення та ухвалення законів, а також для притягнення до відповідальності представників уряду [83].

Згідно з Керівництвом ООН з антикорупційної політики [86], інституційна спроможність парламенту визначається здатністю контролювати виконавчу владу, притягувати її до відповідальності та ухвалювати закони.

Українська вчена В. Гошовська разом із низкою авторів визначають інституційну спроможність парламенту як його здатність до сталого розвитку, що ґрунтується на пріоритетності законодавчої регламентації своїх функцій та повноважень, їх відповідності Конституції та законодавству, внутрішньому контролю за діяльністю посадових осіб та застосуванні принципів ефективності та відкритості в роботі народних депутатів [8].

Інший український дослідник Д. Яковлев розуміє інституційну спроможність парламенту як ефективність та прагматизм у діяльності Верховної Ради України [45].

У постанові Верховної Ради України "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [37] (2016) до цього поняття включаються: законодавча та адміністративна спроможність; кадровий потенціал; відкритість, прозорість та підзвітність парламенту перед громадянами; здійснення політичного нагляду за виконавчою владою; діалог та безперешкодне функціонування парламентської опозиції; дотримання етичних стандартів поведінки парламентарями.

Таким чином, під терміном "інституційна спроможність парламенту" більшістю дослідників розуміється міра здатності парламентських інститутів ефективно функціонувати та виконувати свої конституційні та законодавчі обов'язки. Цей поняття також вказує на здатність парламенту вирішувати політичні, економічні та соціальні питання, ухвалювати закони, контролювати владу та забезпечувати представництво громадян у процесі прийняття важливих рішень.

Крім того, інституційна спроможність парламенту визначається його організаційною структурою, розподілом повноважень між різними його органами, процедурами прийняття рішень, а також взаємодією з іншими

гілками влади. Деякі науковці включають у цей концепт парламентську культуру, рівень професіоналізму депутатів, а також їх здатність до співпраці та консенсусу.

1.2. Проблема підвищення інституційної спроможності парламенту через призму огляду наукової літератури

Проблема розуміння інституційної спроможності парламентів та механізмів її підвищення в демократичних системах є предметом наукового інтересу багатьох зарубіжних і українських дослідників.

Так, робота Ж. Блонделя "Порівняльний аналіз законодавчих органів" (1973) [50], ґрунтуючись на солідній емпіричній базі, зробила значний практичний внесок у вивчення означеної проблеми з точки зору аналізу поведінки законодавців у парламентських системах, а конкретніше дослідження того, як їхні дії впливають на здійснення функцій та повноважень парламенту, а також того, як різні чинники, такі як політична культура та внутрішнє інституційне середовище, впливають на спроможність парламентів реалізовувати свої функції.

Хоча більшість наукових публікацій у цій сфері зосереджені на аналізі внутрішніх чинників такого впливу, є низка досліджень, які піднімають проблему вирішального впливу зовнішніх інституцій на формування депутатської поведінки. Серед таких фахових досліджень можна, наприклад, виділити класичну працю Р. С. Каца "Теорія партій та виборчої системи" [63] (2007), в якій цей вчений розробляє і перевіряє теорію відмінностей у згуртованості, ідеологічній поведінці та орієнтації західних парламентських партій на основі аналізу виборчих систем, в рамках яких вони конкурують. Дана робота є цінною тим, що сприяє кращому розумінню парламентських партійних структур і демонструє корисність раціоналістичного підходу для пояснення поведінки членів парламентських інституцій, що ґрунтується на особистих інтересах.

Досліджувана проблематика вивчається також із позицій концепції поділу влади, яка фокусується на взаємодії, співпраці та конфліктах, що виникають між виконавчою та законодавчою гілками влади у зв'язку із нормотворчою діяльністю, інструментами контролю, формуванням порядку денного, наглядовими функціями та балансу влади між ними. Одним із прикладів цього є робота А. Лійфарта про парламентське та президентське правління [75] (1992), в якій науковець порівнює повноваження та функції парламентів у різних демократичних системах. У своїй роботі А. Лійфарт стверджує, що розподіл влади є вирішальним чинником у визначенні ефективності та стабільності як виконавчої, так і законодавчої влади. Крім того, науковець підкреслює вплив додаткових чинників, таких як тип режиму, тип уряду, федеративний чи унітарний устрій, двопалатні чи однопалатні законодавчі органи, на функціонування парламентів як парламентських, так і президентських системах. Особливо А. Лійфарт наголошує на важливості дотримання принципу поділу влади в президентських системах, й особливо на зміцненні інституційної спроможності законодавчого органу як запобіжника проти конфліктів між парламентом і президентом.

Аналогічно, у своїй ґрунтовній публікації "Порівняльні парламенти" М. Мезі [71] (1979) заглиблюється у складні питання динаміки влади в парламентах, проводячи детальний аналіз, який розкриває внутрішню роботу та тонкощі функціонування цих важливих державних органів. Дослідження охоплює широкий спектр парламентів з різних регіонів, проливаючи світло на такі аспекти, як законодавчі результати, інструменти контролю, доступні парламенту, повноваження уряду та парламенту у формуванні порядку денного. Крім того, він досліджує різні типи демократичних режимів – від парламентських до напівпрезидентських і президентських систем. Такий комплексний підхід дозволяє оцінити відносини між урядами і парламентами як ключовий чинник, що впливає на формування інституційної спроможності національних законодавчих органів в різних політичних контекстах.

Комплексне дослідження Ф. Нортон "Парламенти у сучасній Західній Європі" [76] (2013), аналізуючи складну інституційну структуру західноєвропейських парламентів, проливає світло на їхню ключову роль у процесі вироблення державно-владних рішень. Досліджуючи різні аспекти, такі як офіційні повноваження, можливості формування порядку денного, повноваження парламентських комітетів щодо отримання інформації та права на звернення та інші аспекти інституційної спроможності національних представницьких органів, Ф. Нортон цілком закономірно приходять до висновку, що парламентські системи Європи демонструють різний ступінь впливу та цей процес. Його робота також підкреслює важливість внутрішніх і зовнішніх чинників, які можуть визначати здатність парламенту впливати на законодавчий процес. Незалежно від того, чи це відбувається завдяки політичній культурі, конституції, чи навіть організації комітетів і можливостям самого парламенту, ці фактори сприяють, на думку вченого, формуванню відмінних характеристик кожного парламенту. Зрештою, Ф. Нортон у своїй роботі дає глибоку оцінку не лише структурній побудові парламенту, але й його практичній участі у формуванні державної політики.

Функція парламентського контролю також мають вирішальне значення для розуміння інституційної спроможності законодавчих органів та механізмів її посилення. Окремі дослідження, наприклад, підкреслюють роль інформації в посиленні наглядової функції парламенту та його здатності забезпечувати підзвітність процесів прийняття рішень його органами – комітетами. Зокрема, Г. Брандсма в своїй публікації [51] (2012 р.) досліджує цю проблематику на прикладі Європейського парламенту та його впливу на процес прийняття рішень в своїх комітетах.

У роботі Б. Гербера та ін. "Державний законодавчий вплив на нормотворчість відомств: корисність попереднього аналізу" [57] (2005) також аналізується повноваження законодавчого контролю над бюрократичним апаратом у контексті вироблення та реалізації державної політики, зокрема за рахунок використання американським Конгресом адміністративних процедур

для обмеження впливу державної бюрократії та збереження контролю над політикою при делегуванні повноважень.

Дж. Озимі та ін. [74] (2013) досліджують взаємозв'язок між професіоналізацією законодавчих органів, їхніми інституційними ресурсами та адміністративним впливом на формування законодавчої політики на прикладі американських штатів. Їх дослідження показує, що вплив законодавчих органів на бюрократію є більш нюансованим, ніж вважалося раніше, і зумовлений процесами інституційної професіоналізації та розвитку так званого "парламентського кар'єризму" у їхніх членах.

Низка досліджень фокусується на вивченні та розумінні впливу інституційного середовища на формування спроможності парламенту щодо здійснення законодавчої експертизи та її впливу на вироблення державної чи регіональної політики. В якості прикладу можна навести публікацію К Хема та ін. "Спеціалізація комітетів у законодавчих органах американських штатів у 20-му столітті: чи використовують законодавчі органи таланти своїх членів?" [59] (2011), яка досліджує спеціалізацію комітетів у законодавчих органах штатів США та її вплив на законодавчу експертизу. Це дослідження, зокрема, вказує на те, наскільки значні відмінності в компетентності членів різних комітетів можуть мати місце залежно від їх юрисдикції, конкретного території та скликання.

Проблему інституційної спроможності парламенту та її підвищення також розглядається у теоріях демократії в якості фундаментального елементу демократичного врядування, зокрема як вона сприяє представництву громадян, захисту прав людини і просуванню демократичних цінностей, таких як прозорість, підзвітність та участь.

Наприклад, Р. Тузалем у своїй статті "Знову повернути законодавчу владу: вивчення структурного впливу національних законодавчих органів на ефективне демократичне врядування" [85] (2021 р.) вивчає структурний вплив національних законодавчих органів на ефективне демократичне врядування. Його дослідження знаходить емпіричні докази того, що інституційна

спроможність національних законодавчих органів, а саме сила їхнього впливу на виконавчу владу, інституційна автономія, визначені повноваження, має пряму кореляцію з ефективним демократичним врядуванням.

Представництво різноманітних інтересів і поглядів також є фундаментальним аспектом формування та зміцнення інституційної спроможності парламенту.

Так, Дж. Еріксон та К. Йозефссон в своїй роботі "Парламент як гендерно забарвлене робоче місце: як дослідити (не)рівні можливості законодавців у представництві інтересів" [55] (2020), досліджуючи гендерну динаміку в парламентах та її зв'язок із можливостями для рівного представництва інтересів, аналізують організаційну структуру, завдання, лідерство, інфраструктуру та взаємодію всередині законодавчих органів, які можуть сприяти або перешкоджати рівним можливостям для реалізації цього права, отже сприяти чи навпаки заважати зміцненню інституційної спроможності парламентів.

Досліджувана проблема також викликає вагомий науковий інтерес у вітчизняних дослідників.

Наприклад, у роботі В. Гошовської, Л. Пашко та Л. Даниленко "Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму" [8] (2019), безпосередньо присвяченої проблемі посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, цей процес розглядається як стійка консолідація та постійне вдосконалення її інституційних структур й, який характеризується як внутрішніми особливостями, такими як комплексність і узгодженість між складовими його елементами, так і зовнішніми, - такими як адаптація та диференціація. Авторки підкреслюють, що даний процес є основою для формування стійких парламентських цінностей та запорукою стабільного функціонування українського парламенту, а динаміка цього процесу визначається його розвитком, що призводить до розгортання та продовження відповідних інституціональних змін. В роботі доводиться, що

інституціоналізація парламенту представляє собою неперервний процес, під час якого він набуває додаткових можливостей, які з-поміж іншого гарантують його незалежність від інших органів влади. В статті також обґрунтовується, що посилення інституційної спроможності Верховної Ради стало критично важливим умовою подолання кризи вітчизняного парламентаризму. У зв'язку з цим вченими визначені заходи для вдосконалення його роботи, що включають в себе впровадження комплексних змін у функціонування Верховної Ради та діяльність парламентарів, а також розвиток механізмів контролю з боку суспільства через громадські інститути та пряму демократію.

У статті Д. Яковлева "Парламент на роздоріжжі: Рада як інститут політичного вибору" [45] (2019) доводиться, що зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради України як інституту політичного вибору може сприяти демократизації політичної системи та уникненню труднощів, що часто супроводжують пострадянський розвиток. У статті наголошено, що перед українським парламентом стоїть дилема, адже для відповіді на поточні виклики депутатський корпус повинен працювати на зміцнення демократичного політичного режиму, впровадження пропорційної моделі виборі та ефективних форм демократичного врядування. Зокрема, автором стверджується, що підвищення інституційної спроможності Верховної Ради неможливе в умовах повернення до т.з. змішаних політичних моделей, до яких він відносить парламентсько-президентську модель, мажоритарно-пропорційну виборчу систему тощо. Особливий акцент автором робиться на тому, що методологія теорії політичного вибору може слугувати основою для парламентської реформи в Україні на сучасному етапі розвитку української держави.

У дослідженні Л. Даниленко "Якість парламентської діяльності та шляхи її підвищення" [11] (2019) проблематика підвищення інституційної спроможності українського парламенту досліджується через призму аналізу поняття "якість парламентської діяльності", яке визначається автором як ступінь досягнення парламентом своїх цілей. В статті вказано шляхи

підвищення якості парламентської роботи, зокрема шляхом узгодження законодавчо визначених функцій українського парламенту з його повноваженнями. Також авторкою порівнюються стратегічні цілі реформування України з метою відповідності стратегічним завданням сталого розвитку членів ЄС. Як напрям підвищення інституційної спроможності ВРУ дослідницею розглядається можливість створення міцних громадських інституцій з метою проведення моніторингу якості парламентської діяльності.

Проблема посилення інституційної спроможності українського парламенту також аналізується у контексті європейської інтеграції України.

Зокрема, у статті Г. Вахняк "Політичний діалог між Європейським Парламентом та Верховною Радою України (інституційна спроможність, міжпарламентська комунікація, новий формат спілкування)" [87] (2017) проаналізовано роль європейського досвіду та міжпарламентського діалогу у проведенні парламентської реформи в Україні. Доводиться, що головною метою реформи Верховної Ради України є консолідація зусиль для прийняття ключових та якісних законів, що відкривають двері членству України в Європейському Союзі. Важливими чинниками успішної парламентської реформи в Україні, як справедливо наголошується авторкою, є ратифікація Угоди про асоціацію, створення міжпарламентського комітету асоціації з метою сприяння співпраці та діалогу між Верховною Радою України та Європейським Парламентом, підписання Меморандуму про взаєморозуміння з метою покращення якості законодавства, підвищення прозорості та ефективності роботи Верховної Ради та імплементації Угоди про асоціацію, а також розробка та ухвалення рекомендацій Місії Європейського Парламенту щодо покращення інституційної спроможності українського парламенту, сфокусованого, передусім, на посиленні його законодавчої та адміністративної спроможності та політично наглядю, прозорості в діяльності, гармонізації з європейським законодавством, коаліційній та опозиційній динаміці, а також впровадженні етичних стандартів народних депутатів.

Втім більшість українських наукових публікацій присвячено актуальним на даний момент аспектам підвищення інституційної спроможності Верховної Ради, наприклад вдосконаленню контрольної функції парламентських комітетів.

Так, у дослідженні "Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України" [27] (2015), проведеному Б. Лінецьким та В. Кушніренком, здійснено комплексний аналіз контрольних повноважень Верховної Ради в політичній системі України та досліджено різноманітні виклики, що виникають на шляху посилення її інституційної спроможності щодо ефективного врядування. Автори роблять висновок, що вдосконалення нормативного регулювання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є важливою частиною парламентської реформи і сприяє зміцненню контрольних механізмів влади в умовах демократизації державного апарату загалом. Б. Лінецький та В. Кушніренко, наголошують, що означена процес має спиратися на емпірично доведених методах роботи парламентських комітетів та одночасно спрямовувати діяльність останніх на досягнення важливих соціальних цілей, які розглядають дослідниками в якості пріоритетних у сфері парламентського контролю.

Проблематиці підвищення інституційної спроможності українського парламенту через призму дослідження конституційно-правових аспектів здійснення контрольної функції комітетів Верховної Ради України присвячені наукові роботи О. Зозулі. У своєму дисертаційному дослідженні "Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України" [19] (2019) та інших роботах (див., наприклад [17; 18] та ін.), він обґрунтовує, що більш детальне врегулювання в Конституції України основних принципів організації та функціонування парламентських комітетів, що мають, на думку автора відповідати структурі міністерств, зокрема за рахунок скорочення їх кількості, зміцнення відповідальності, визначення принципів та ключових гарантій їхньої діяльності, конкретизацію їхніх функцій, повноважень та процедур їх формування із дотриманням квот на представництво в них

парламентських фракцій, депутатських груп і позафракційних парламентаріїв та іншого, дозволить підвищити стійкість їх правового статусу, більш чітко визначивши їхнє місце та роль у парламенті та забезпечить від ситуативних кон'юнктурних змін. Також цікавим напрямом досліджень автора можна назвати аналіз ролі парламентських і комітетських слухань, що розглядаються ним в якості ефективних форм контролю, завдяки яким комітети Верховної Ради України забезпечують отримання та обговорення актуальної інформації, залучаючи громадськість до своєї роботи. Вчений вказує на важливість підвищення значення саме комітетських слухань, які мають менш складну процедуру підготовки і проведення та забезпечують більш оперативний, детальний та компетентний розгляд конкретних питань за участю меншої кількості депутатів, ніж це має місце з парламентськими слуханнями.

В інших дослідженнях доводиться очевидний зв'язок між посиленням інституційної спроможності українського парламенту підвищенням його ролі як вищого органу народного представництва.

Наприклад, в статті З. Погорелової "Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв'язків" [32] (2021) аналізуються процедури здійснення законодавчої та установчої влади парламентом, а також роль активних конституційних інструментів, таких як референдуми та законодавчі ініціативи громадян у контексті реалізації повноважень Верховної Ради стосовно виборів Президента, призначення референдумів, призначення Прем'єр-міністра та інших посадових осіб. Особлива увага приділяється ролі парламенту у здійсненні законодавчої влади, яка відображає конституційний принцип поділу влади, але поряд із цим констатується недостатня правова відповідальність членів парламенту через відсутність у правовому полі України інституту відкликання народного депутату, а отже і необхідність його імплементації.

Чимало публікацій українських науковців присвячена врегулюванню етичних норм парламентської діяльності народних депутатів, що треба

розглядати як один із ключових напрямів підвищення інституційної спроможності ВРУ.

Наприклад, Г. Давиденко, С. Ваколюк у своїй статті "Актуальні проблеми регулювання дотримання трудової дисципліни та етичних норм народними депутатами України" [10] аналізують питання правового врегулювання додержання народними депутатами трудової дисципліни та етичних норм поведінки. Особлива увага вченими приділяється висвітленню міжнародних стандартів та сучасних концептуальних підходів вітчизняних дослідників, які стосуються притягнення парламентарів до відповідальності за порушення етичних норм та трудової дисципліни. У роботі в контексті світової практики парламентаризму розглядаються пропозиції та рекомендації щодо нових підходів до вирішення цієї проблеми з урахуванням принципів всеохоплюваності, прозорості і консультативності, що дозволяє розглядати питання відповідальності народних депутатів України в більш широкому і загальному аспекті, враховуючи сучасні стандарти та передовий світовий досвід у цій сфері.

Дослідження А. Когута, О. Савчук "Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper)" [22] (2015) аналізує іноземний досвід регулювання етичної поведінки парламентарів і на основі цього рекомендує унормувати стандарти етичної поведінки депутатів в Україні шляхом прийняття спеціального документу – кодексу депутатської поведінки, спрямованого на запровадження відповідних правил та принципів у практику депутатської діяльності в Верховній Раді України і, при цьому гарантуючого правовий захист особистих прав кожного окремого парламентаря.

Загалом, у цих та інших публікаціях обґрунтовано доводиться, що подібній документ може відігравати ключову роль у підвищенні інституційної спроможності українського парламенту та довіри громадян до нього в цілому.

Підсумовуючи, зазначимо, що наукова література, присвячена проблемі розуміння феномену інституційної спроможності парламенту та загальних

напрямів і механізмів її підвищення, охоплює широке коло тем, включаючи законодавчі процедури, парламентську реформу, нагляд за діяльністю виконавчої влади, делегування повноважень, етичні стандарти поведінки парламентарів, гендерне представництво, міжінституційні відносини, прозорість, підзвітність та відповідальність перед громадянами тощо.

Висновки до Розділу 1

Аналіз теоретичних засад підвищення інституційної спроможності парламенту, зокрема, стану опрацювання досліджуваної проблеми фахівцями з позицій різних методичних і дисциплінарних підходів, свідчить про те, що наукове розуміння цього феномену не є якоюсь статичною концепцією, а скоріше розуміється вченими як безперервний процес розвитку та адаптації. У фаховій літературі існує стійкий консенсус, що підкреслює важливість цього процесу для підвищення ефективності як інституту парламентаризму, так і демократичного врядування в цілому. Передусім, наявність стійкої інституційної спроможності дозволяє парламенту виконувати свої фундаментальні функції – законодавчу, політичного нагляду за виконавчою владою та представляти інтереси виборців.

З аналізу зарубіжної і вітчизняної наукової літератури, присвяченої проблематиці розуміння самого явища інституційної спроможності парламенту як теоретичного концепту, можна зробити висновок, що в ній звертається увага на такі його складові: наявність достатніх ресурсів, включаючи людські, фінансові та матеріально-технічні; сильне лідерство та організаційні структури в парламенті; ефективні законодавчі процедури та процеси; заданість до консенсусу та діалогу; етичні стандарти.

Таким чином, термін "інституційна спроможність парламенту" можна розуміти як міру здатності парламентських інститутів ефективно функціонувати та виконувати свої конституційні та законодавчі обов'язки.

Як показує проведений аналіз, зарубіжна фахова література вирізняються глибокою спеціалізацією дослідників на конкретних аспектах вивчення цієї проблеми, таких, як аналіз: законодавчого процесу, що відбувається в стінах парламентів та їх комітетів різних країн; впливу парламенту та демократичні процеси; інституційної структури цих органів; міжінституційних відносин в контексті теорій про поділ влади; здійснення парламентського контролю; представництва інтересів виборців; рівномірності гендерного та іншого групового представництва у структурі депутатського корпусу; впливу внутрішнього та зовнішнього інституційного середовища на формування законодавчої поведінки парламентарів тощо.

Поряд із цим, публікації українських дослідників фокусуються на більш широких, але надзвичайно актуальних для нашої молодої демократії темах, що охоплюють чинники та передумови підвищення інституційної спроможності українського парламенту, а саме аналізу: проблеми розвитку парламентаризму в Україні і, зокрема, проведенні парламентської реформи, у тому числі шляхом співробітництва із європейськими інституціями; підвищення ролі та значення парламентських інститутів, таких як законодавчий контроль комітетів Верховної Ради України, парламентських і комітентських слухань та депутатської етики.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

2.1. Зовнішні та внутрішні чинники впливу на інституційну спроможність парламенту

Світовий досвід свідчить, що інституційна спроможність парламенту формується під впливом багатьох чинників як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Екзогенні, тобто зовнішні, впливи, такі як конституційні положення та правові рамки, можуть суттєво впливати на ефективність та автономію парламентських інституцій. Вирішальну роль тут відіграє спосіб розподілу влади між гілками. У деяких державах домінування виконавчої гілки влади закріплено в конституції.

Наприклад, у президентських системах виконавча влада має доволі широкі повноваження щодо нормотворчої діяльності, що за певних умов та обставин, передусім ми маємо на увазі слабкість правових та політичних інститутів держави, має своїм наслідком обмеження повноважень парламенту ініціювати або змінювати законодавство, а отже послаблює його здатність здійснювати повний контроль над законодавчим процесом. Подібні конституційні обмеження також можуть впливати і на процедури прийняття рішень всередині самої парламентської інституції, наприклад, ефективно здійснювати функцію політичного нагляду, забезпечуючи підзвітності уряду.

Разом із тим, у парламентських системах, де склад уряду формується виключно парламентом, виконавча влада також може мати значні повноваження і вплив на парламент, наприклад, у парламентській системі з сильним прем'єр-міністром. У таких системах уряд має можливість визначати законодавчий порядок денний і контролювати час і зміст парламентських дебатів та голосувань. Такий стан речей, на думку деяких зарубіжних

науковців (див., наприклад [81]), може звужувати здатність парламентарів пропонувати та ухвалювати закони незалежно, а також перешкоджати виконанню ними наглядових функцій за виконавчою гілкою влади, що призводить до зниження загального рівня публічності і прозорості у законотворчому процесі.

До конституційних обмежень у досліджуваній сфері чимало дослідників схильні зараховувати закріплені в Основному законі граничні строки повноважень парламенту. В багатьох наукових публікаціях порушується питання зміни законодавчої поведінки членів представницьких органів в різних державах, наприклад, Франції та Великобританії [79], напередодні завершення їх каденції, тобто коли добігає кінця термін їхніх повноважень. У цей період у парламентарів фіксується менша схильність та мотивація приймати важливі рішення. Натомість вони частіше починають віддавати перевагу електоральним інтересам або іншим особистим планам на майбутнє, а не відстоюванню ширших суспільних інтересів, що, зрештою, перешкоджає ефективному врядуванню всередині самого представницького органу.

Не менше значення конституційний механізм справляє на здатність парламентської опозиції впливати на вироблення політики. Як свідчить ґрунтовне дослідження С. Вегманна [88], котрий зібрав дані з більш, ніж 50 законодавчих органів, держави з парламентськими системами та більш гнучким розмежуванням виконавчої та законодавчої гілок влади дотримуються більш чіткої процедури схвалення документів внутрішньої політики, ніж це має місце в президентсько-парламентських чи президентських системах, а отже внесок у цей процес опозиції є більшим саме в країнах за парламентською формою правління. Він відзначає, що на відміну від Сполучених Штатів, де переговори відбуваються між Білим домом і Конгресом за допомогою внутрішніх, часто неформальних домовленостей, в контексті політичної системи Великої Британії обмін думками відбувається всередині самого Парламенту, де опозиція має значно більші важелі впливу на прийняття рішень.

У конституційних системах із жорстким поділом влади, таких як Сполучені Штати з її сильною президентською вертикаллю та вагомою роллю у вирішенні правових питань та конфліктів судової гілки влади, спроможність парламенту, зокрема у частині ефективної реалізації функції політичного нагляду за виконавчою владою, вважається дослідниками, наприклад, К. Мьоллерсом, доволі дискусійним питанням [72, pp. 110–149].

Дійсно, проведення ретельних розслідувань діяльності посадових осіб виконавчої влади, особливо Президента, членів його адміністрації зазвичай вимагає значних часових та фінансових ресурсів, голосів у Конгресі, що у свою чергу часто залежить від того, яка з двох партій має більшість у Палаті представників та Сенаті, яку партійну приналежність має підслідний посадовець (мова йде звичайно про політичні посади), чи має зв'язок його діяльності з приводу його ініціюється розслідування, до особливих політично чутливих тем.

На противагу цьому, в парламентській системі, як, наприклад, у Сполученому Королівстві, де існує необмежена законодавча влада, надана парламенту відповідно до принципу парламентського суверенітету, рішення приймаються парламентом без судового втручання [72, pp. 110–149], що створює іншу динаміку у досліджуваному питанні порівняно зі Сполученими Штатами. Хоча домінування виконавчої гілки влади в таких парламентських системах також не виключено.

Так, Прем'єр-міністр, як глава уряду, також є членом парламенту, а правляча партія може отримати більшість місць як у самому законодавчому органі, так і в виконавчих органах, до певної міри обмежуючи можливості парламенту ефективно притягувати уряд до відповідальності. На противагу цьому, в країнах з більш збалансованим конституційним розподілом повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади, таких як Німеччина, більше уваги приділяється спільному виробленню політики та досягненню консенсусу. Німецька парламентська система має конституційні

положення, які забезпечують чіткий поділ влади та збалансований розподіл повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади.

Наприклад, Федеральний конституційний суд Німеччини має повноваження розглядати закони, прийняті парламентом, на предмет їх конституційності, що слугує стримуючим фактором для законодавчих рішень уряду і посилює підзвітність та ефективність парламенту.

Отже, описані вище конституційні чинники можуть мати негативні наслідки для ефективності прийняття рішень та парламентського врядування. Окремі конституційні норми, як показує світовий досвід, теоретично, а подекуди і на практичному рівні, призводять до послаблення інституційної спроможності представницьких органів виконувати свої основні функції, передусім, за рахунок обмеження його законотворчої автономії, проведення предметних законодавчих дебатів та обговорень та можливостей ефективного контролю виконавчої влади та притягнення її до відповідальності.

Крім конституційних чинників, на інституційну спроможність парламенту також впливає політична динаміка.

Вагомим політичним чинником, що впливає на ефективність парламенту як законодавчого органу, також варто назвати виборчі системи та виборчий процес.

Наприклад, у країнах, де президент має значний контроль над визначенням законодавчого порядку денного та контролює вертикаль виконавчої влади, одночасні вибори можуть призвести до концентрації влади в руках однієї, часто пропрезидентської партії (часто це т.з. "партії влади") або власне фігури самого глави держави, що звичайно обмежує здатність представницького органу діяти як стримуючий фактор для виконавчої влади. Це можна пояснити тим, що виборці у тих системах, де і виконавча, і законодавча гілки влади обираються прямими виборами, часто схильні фокусуватись на програмі чи, частіше, вдало презентованому іміджі популярного кандидата в президенти, а не на окремих партіях чи кандидатах у депутати, оскільки їх виборчі програми часто розглядаються електоратом як

продовження програми президента. Крім того, у президентських системах наявність одночасних виборів, як правило, зменшує явку виборців на парламентські вибори.

Отже, виборці надаючи перевагу президентським перегонам, можуть фактично нехтувати важливістю вибору компетентних кандидатів у депутати. Як наслідок, парламент ризикує стати підпорядкованим виконавчій владі, що зменшує його здатність діяти як незалежний орган, в якому бракуватиме альтернативних ідей та поглядів на політичний вектор розвитку держави, а отже достатньої репрезентації інтересів частини виборців.

В якості прикладу можна навести досвід Туреччини, де правляча партія президента Реджепа Таїпа Ердогана, Партія справедливості та розвитку, постійно перемагає як на парламентських, так і на президентських виборах. Як наслідок, це призвело до концентрації влади у виконавчій гілці, а парламент, по суті, став продовженням політики Ердогана [84].

У той же час в парламентських системах також існують певні ризики зниження інституційної спроможності представницького органу держави, викликані впливом виборчої моделі.

Наприклад, німецький Бундестаг формується за змішаною пропорційною виборчою системою, де виборець віддає два голоси – один за кандидата у своєму окрузі, а другий за політичну партію. Наслідком такої виборчої системи є те, що вона часто призводить до фрагментованого парламенту, в якому представлено багато політичних партій, наслідком чого стає складність досягнення спільної мови та консенсусу з важливих політичних питань, що веде в свою чергу до затримок у законодавчому процесі [52].

Зокрема, аналізуючи вплив виборчих систем на спроможність парламентської опозиції у країнах Вишеградської групи, український дослідник В. Кольцов виявляє наступну закономірність: "більш пропорційні виборчі системи (Словаччина та Чехія) ведуть до формування більш фракціонізованої парламентської опозиції чи "опозицій", з-поміж яких одна

може мати статус "домінуючої", а більш мажоритарні (Угорщина) і менш пропорційні (Польща) виборчі системи – до формування більш однорідної й менш фрагментованої парламентської опозиції, в якій представлено лише одну чи дві основні опозиційні партії, а тому гіпотетично може "зародитись" інститут "тіньового урядового кабінету" з формальним "лідером опозиції" [23].

Отож, наявність кількох партій із різними програмами може також ускладнити реалізацію виконавчою владою своєї політики, адже для того, щоб заручитися підтримкою та ухвалити законодавство, уряду необхідно йти на компроміси та поступки опозиційним парламентським партіям, а це за певних обставин може перерости у т.з. "диктатуру меншості", що підриває авторитет парламенту.

Аналізуючи проблематику впливу ендогенних політичних чинників на інституційну спроможність національного законодавчого органу, не можна оминати і фактор організації та ефективності роботи парламентських комітетів. Останні, по суті, є внутрішньою парламентською платформою для розгляду запропонованих урядом законопроектів та ретельного аналізу дій виконавчої влади і, якщо вони функціонують ефективно, то здатні робити ключовий експертний внесок у законодавчий процес і здійснювати політичний нагляд. Однак, якщо цим парламентським інституціям бракує автономії, ресурсів або необхідного досвіду, їм може бути складно проводити ретельні розслідування або робити значущий внесок у законодавчий процес. У таких випадках здатність парламенту ефективно забезпечувати підзвітність уряду та ухвалювати обґрунтовані рішення може бути поставлена під загрозу.

Різні правила щодо розкладу роботи та ресурсів, а також культура комітетів та структури заохочення відіграють вирішальну роль у розумінні впливу цих інституцій у різних державах.

У парламентських системах, таких як ФРН, парламентські комітети мають великий ступінь автономії, що дозволяє їм ефективно впливати на хід законодавчого процесу. Вони мають можливість залучати до своєї роботи

радників із політичних партій, публічної служби та різних заінтересованих груп. Такий рівень експертизи та участі забезпечує глибокий і всебічний характер законодавчого процесу.

Водночас, інші держави, такі як Франція, стикаються з проблемами у роботі своїх парламентських комітетів, які порівняно з урядом, часто мають обмежені ресурси і слабку впевненість у тому, що їхній внесок отримає належну увагу в парламентському порядку денному.

Так, постійні комітети Національних зборів, яких усього шість, не можуть переглядати зміст урядового законодавства, а вносити лише технічні поправки до урядових законопроектів. Оскільки комітети повинні звітувати перед повним складом палати протягом трьох місяців, вони не можуть і перешкоджати винесенню законопроектів на голосування Асамблеї, а також не мають достатньо часу для повного вивчення урядових пропозицій [53].

Парламентські комітети часто розвивають культуру міжпартійної співпраці для підвищення ефективності своєї роботи. Сприяючи співпраці та взаємодії між політичними партіями, відповідні парламентські інституції можуть подолати міжпартійні розбіжності та зосередитися на колективній меті – ефективному парламентському контролі та нагляді, що, наприклад, демонструє досвід Сполучених Штатів, де комітети відіграють вирішальну роль у забезпеченні підзвітності виконавчої гілки влади. Ці комітети мають повноваження проводити слухання, збирати докази та надавати рекомендації, які можуть суттєво впливати на процес прийняття рішень та управління. У США комітети Конгресу мають юрисдикцію у певних сферах законодавства, а також здійснюють нагляд за діяльністю відповідних органів виконавчої влади, що дозволяє їм ефективно здійснювати нагляд і впливати на процес вироблення політики [61].

Однак, незважаючи на різний вплив та ефективність законодавчих комітетів у різних системах, між ними залишається одна спільна риса: важливість політичних партій у розробці та контролі політичного курсу.

Політичні партії у представницьких демократіях відіграють провідну роль у політичному ландшафті. Партія більшості в парламенті формує уряд і визначає політику, яка потім затверджується більшістю в парламенті. Такий безперешкодний процес формування політики можна пояснити кількома факторами.

По-перше, готовність уряду йти на поступки, щоб уникнути партійних конфліктів, сприяє згуртованості політики. Члени парламенту, які не обіймають міністерських посад, прагнуть з часом отримати посаду в уряді і тому більш схильні підтримувати політику, запропоновану лідерами їхніх партій.

По-друге, страх перед електоральними наслідками та почуття лояльності до партії ще більше стримують членів партії від голосування проти урядової політики. Така лояльність до партії та її ідей у поєднанні з особистими інтересами окремих членів партії, які не хочуть ризикувати, піддаючи уряд небезпеці втрати влади, створюють середовище, в якому партійна дисципліна та згуртованість переважають над незалежним прийняттям рішень окремими парламентарями. Обидва ці фактори – партійне домінування і лояльність до виконавчої влади чи партійних лідерів – може обмежити інституційну спроможність парламенту, пригнічуючи незалежне мислення і дебати в його комітетах.

Партійне домінування виникає тоді, коли одна політична партія має більшість місць у законодавчому органі, що дає їй значний контроль над процесами прийняття рішень і потенційно обмежує вплив інших партій у парламенті. Якщо враховувати ще й наявність високого рівня партійної дисципліни у партії, що перебуває при владі, то у неї зазвичай не виникає труднощів з прийняттям законопроектів, які вона пропонує, і голоси парламентської опозиції не можуть радикально вплинути на кінцевий результат законодавчої роботи. У таких випадках правляча партія отримує можливість диктувати законодавчий порядок денний, контролювати розподіл

комітетів і міністерських посад, а також чинити тиск на членів парламенту, змушуючи їх голосувати відповідно до партійних інтересів.

Більше того, партійне домінування може сконцентрувати владу в руках обраних осіб або партійних лідерів, підриваючи автономію та незалежність рядових членів парламенту. Безпосереднім наслідком цього, як справедливо зазначають окремі дослідники [54], стає брак підзвітності та прозорості парламентської діяльності, оскільки партійна лояльність і дисципліна часто переважають над індивідуальною совістю або відповідальністю перед виборцями.

Таким негативним прикладом партійного домінування є Угорщина, де правляча партія "Фідес" має більшість місць у парламенті з 2010 року. В результаті прем'єр-міністр Віктор Орбан і його партія змогли внести значні зміни до конституції країни, судової системи, медіа та громадянського суспільства, консолідувавши свою владу і обмеживши можливості опозиційних партій ефективно оскаржувати політику уряду. У багатьох дослідників ця тенденція, що веде до послаблення інституційної спроможності парламенту діяти як незалежний і ефективний законодавчий орган і є характерною для багатьох демократичних країн по всьому світу, невід'ємно асоціюється з проблемою ерозії демократичних принципів (див., наприклад: [65; 66]).

Отож, у державах, де одна партія має більшість або домінує в парламенті, наприклад, утворюючи монобільшість, здатність опозиційних партій реально впливати на процеси прийняття рішень та брати в них участь може бути обмеженою, через що законотворчому процесу може бракувати різноманітності та альтернативних точок зору, тим самим знижуючи якість та ставлячи під сумнів легітимність прийнятих рішень. Як наслідок, парламент перетворюється на зручний і слухняний інструмент у руках виконавчої влади, оскільки партійне домінування у поєднанні з партійною дисципліною і лояльністю до панівної партії беруть гору над здатністю депутатів самостійно ухвалювати рішення і критично оцінювати дії уряду.

Разом із тим, високий рівень партійної єдності може мати як позитивні, так і негативні наслідки для розвитку інституційної спроможності парламенту, що досить ґрунтовно досліджуються, наприклад у роботі англійського вченого К. Кама "Партійна дисципліна" [62]. Він справедливо зауважує, що з одного боку, партійна дисципліна може призвести до більш ефективного ухвалення рішень та реалізації урядового порядку денного. Це пов'язано з тим, що голосування депутатів відповідно до партійних принципів підвищує ймовірність ухвалення законів без значної протидії або затримок, що призводить до більш раціонального та ефективного процесу врядування.

Так, у парламентських системах, таких як Канада та Велика Британія, політичні партії мають значний контроль над своїми членами в парламенті, гарантуючи, що вони голосуватимуть відповідно до партійної лінії з ключових політичних питань. Поряд із цим, не можна не погодитись із К. Камом з приводу того, що партійна дисципліна може обмежувати розмаїття поглядів та ідей у парламенті, адже суворе її дотримання є чинником, який перешкоджає депутатам оскаржувати позицію партійного керівництва або відстоювати інтереси своїх виборців, які можуть відрізнятись від партійної політики [62]. Як наслідок, парламент ризикує стати менш репрезентативним з точки зору плюралізму думок парламентарів і представництва інтересів суспільства.

На противагу цьому, Конгрес Сполучених Штатів працює з більшим ступенем індивідуалізму та політичного плюралізму, що призводить до демонстрації більшого розмаїття думок, але і також і породжує таке явище як партійна поляризація, коли партійні розбіжності та породжені ними конфлікти між республіканцями та демократами у Конгресі часто призводять до блокування важливих рішень, а процес пошуку компромісів у ході законодавчого процесу загалом вимагає більше часу та зусиль.

Отже, політичні чинники мають значний вплив на рівень інституційної спроможності парламенту. У політичних системах, де виконавча влада займає сильні позиції, наприклад, у президентських системах, глава держави має можливість визначати законодавчий порядок денний і прощтовхувати бажану

для себе політику, використовуючи свої повноваження для обходу або ігнорування законодавчих стримувань і противаг. Як наслідок, у парламенту виникає брак спроможності для ефективного контролю та притягнення виконавчої влади до відповідальності за її дії.

Аналогічно, в парламентських системах, де одна політична партія займає домінуючу позицію в представницькому органі держави, процеси прийняття рішень і законодавчий порядок денний може значною мірою обумовлюватись інтересами та політичними пріоритетами цієї партії, що унеможлиблює адекватний внесок опозиційних партій у законотворчий процес та загалом знижує здатність парламенту проводити змістовні законодавчі дебати та повноцінно представляти інтереси громадян.

2.2. Механізми підвищення інституційної спроможності парламенту: успішні зарубіжні кейси

Для повного розуміння, того, яким чином підвищити інституційну спроможність Верховної Ради, зокрема провести давно назрілу парламентську реформу потрібно дослідити зарубіжний досвід у цій сфері, вивчити приклади демократичних держав, яким вдалося мінімізувати або пом'якшити окреслені у попередньому підрозділі проблеми та в цілому зміцнити свої парламентські інституції.

Одним із механізмів посилення інституційної спроможності парламенту є законодавчі реформи. Вони можуть охоплювати внесення змін до парламентських процедур, правил і структур з метою оптимізації процесів прийняття рішень, підвищення прозорості та підзвітності, а також підвищення ефективності законодавства, прийнятого парламентом. Яскравим прикладом цього є Велика Британія, котрій вдалося здійснити низку законодавчих реформ у минулому столітті і на початку XXI-го, ухваливши низку ключових нормативних актів. Передусім це Закони про Парламент від 1911 та 1949 років. Цими законодавчими заходами Великобританії вдалося суттєво

перерозподілити баланс повноважень та відповідальності між Палатою громад і Палатою лордів за рахунок посилення повноважень Нижньої палати у процесах прийняття рішень. Ця реструктуризація мала на меті переосмислити розподіл влади в цих інституціях і зміцнити демократичні принципи парламентського врядування.

Іншим помітним прикладом законодавчих реформ у Сполученому Королівстві є Закон про парламенти з фіксованим терміном повноважень від 2011 року (Fixed-term Parliaments Act 2011) [56]. Цим законом, що був прийнятий у відповідь на занепокоєння щодо політичної стабільності та зловживанням з боку виконавчої влади, було встановлено фіксований п'ятирічний термін для парламентських виборів. Встановлюючи фіксований термін проведення парламентських виборів, Закон мав на меті запобігти можливості Прем'єр-міністра призначати дострокові вибори з кон'юнктурних міркувань. Він також запровадив механізм дострокових парламентських виборів, суть якого полягає в тому, що якщо уряд втрачає вотум довіри і новий уряд не сформовано протягом 14 днів, то автоматично призначаються загальні вибори [56]. Це положення гарантує, що уряд залишається підзвітним і може бути притягнутий до відповідальності парламентом.

Успішна імплементація цього положення у Великій Британії стала прикладом для інших демократичних країн, які шукають шляхи посилення інституційної спроможності своїх законодавчих органів, адже впроваджуючи подібні заходи, держави можуть забезпечити ефективність, прозорість та підзвітність своїх парламентських процедур, що в кінцевому підсумку призведе до більш ефективних законодавчих результатів.

Ще однією країною, яка успішно провела законодавчі реформи для зміцнення своїх парламентських інститутів, є Нова Зеландія.

Зокрема, Закон про вибори 1993 року запровадив змішану модель пропорційної виборчої системи подібно до тієї, що існує у ФРН, що дозволило посилити інклюзивність та репрезентативність парламенту, надавши більше можливостей для представництва в ньому невеликих партій. Якщо до виборчої

реформи (вступила в дію з 1996 р.) у Новій Зеландії уряди більшості, не кажучи вже про великі коаліції, загалом були відсутні, то після неї з'явилися парламентські коаліції меншості та однопартійні уряди меншості. При цьому невеликі партії приєднувалися до коаліцій без міністерських портфелів або, що було більш поширеним, укладали з урядом угоди про довіру, підтримку, співпрацю чи взаєморозуміння [47]

Крім того, ця держава також провела кілька реформ, спрямованих на зміцнення відносин між законодавцями та їхніми виборцями. Однією з таких реформ стало створення офісів виборців для членів парламенту з метою забезпечення прямого контакту з виборцями. Ці офіси виконують роль свого роду комунікативної платформи для останніх, де вони можуть висловити свої проблеми, звернутися за допомогою та взаємодіяти зі своїми обраними представниками з різних питань. На додаток до створення офісів виборців, Нова Зеландія впровадила заходи, спрямовані на підвищення прозорості та підзвітності парламентських процесів.

Наприклад, Закон про офіційну інформацію 1982 р. [73], подібно до українського закону про доступ до публічної інформації, надає громадянам право на доступ до інформації, розпорядниками якої є парламент та інші органи публічної влади, збільшуючи можливість громадян контролювати обраних ними представників і тим самим опосередковано забезпечуючи підвищенню прозорості законодавчого процесу.

Удосконалення парламентського контролю є ще одним важливим механізмом посилення інституційної спроможності парламенту.

Швеція широко відома як країна, що ефективно зміцнила свої механізми політичного нагляду за виконавчою владою, запровадивши інститут омбудсмена. Багато інших країн зараз також мають омбудсменів, які розглядають скарги від громадян у різних сферах, але у Швеції інститут омбудсмену є органічною складовою державної системи стримувань і противаг [82].

Крім урядового омбудсмену, Канцлера юстиції, у цій країні діє інститут парламентського омбудсмена, що є незалежним органом, відповідальним за моніторинг діяльності органів публічної влади та забезпечення дотримання ними принципів належного (доброго) врядування та прав людини. Діяльність інституції охоплює всі центральні та місцеві органи державної влади та управління, за виключенням Кабінету Міністрів та членів шведського парламенту – Риксдагу, чим займаються спеціальні постійні конституційні комітети, а також суди.

В Швеції функціонує чотири парламентські омбудсмени, які обираються на чотирирічний термін. Один із них відповідає за адміністрування та спрямування діяльності цієї інституції [46].

Основним завданням парламентських омбудсменів є незалежна від виконавчої влади перевірка виконання органами виконавчої і судової влади та їх посадовими і службовими особами законів та інших нормативних актів. Як правило, приводом для розслідувань омбудсмена є як скарги, подані громадянами, але також це можуть бути власні ініціативи самих омбудсменів, адже перевірки різних органів державної влади та судів проводяться регулярно.

Парламентські омбудсмени мають право: робити подання, якщо заходи, вжиті державним органом або посадовою особою, суперечать чинному законодавству або іншим нормативно-правовим актам, є неправильними або недоречними з будь-яких інших причин; видавати консультативні висновки, покликані сприяти однаковому та належному застосуванню законодавства. У ролі надзвичайного прокурора омбудсмен може порушити кримінальну справу проти посадової особи, яка, нехтуючи своїми службовими обов'язками або своїм мандатом, вчинила кримінальне правопорушення, крім правопорушення проти Закону про свободу преси та права на свободу вираження поглядів. Крім того, парламентські омбудсмен мають право рекомендувати Риксдагу або Уряду вносити зміни до законодавства [46].

Таким чином, парламентські омбудсмени є одним із стовпів парламентського контролю у Швеції. Якщо державна політика відповідає закону, омбудсмени можуть відігравати важливу роль у демократії, розглядаючи скарги на державу від громадськості та державних службовців у швидкий, вільний і небюрократичний спосіб, без необхідності подавати скарги до суду [82].

Окрім них, у Швеції є низка інших омбудсменів, які здійснюють нагляд за конкретними сферами. Наприклад, омбудсмен з питань рівності, омбудсмен у справах дітей, омбудсмен з питань преси та омбудсмен з питань захисту прав споживачів.

Ще одним механізмом підвищення ефективності парламентського нагляду є використання парламентських комітетів, які відіграють ключову роль у проведенні розслідувань, вивченні законодавства та моніторингу дій уряду. Прикладом країни, якій вдалося посилити роль парламентських комітетів, є Велика Британія.

Наприклад, Спеціальні комітети Палати громад відповідають за проведення розслідувань і підготовку звітів з широкого кола питань – від охорони здоров'я до міжнародних відносин, від економічної політики до екологічної стійкості. Для кожного урядового департаменту існує спеціальний комітет Парламенту, який вивчає три аспекти: витрати, політику та адміністрування. Ці комітети складаються щонайменше з 11 членів, які обирають конкретний напрямок розслідування, а потім збирають письмові та усні докази. Результати цих розслідувань є публічними і доповідаються Палаті громад, друкуються і публікуються на веб-сайті парламенту. Уряд зобов'язується надати відповідь протягом двох місяців після публікації звіту, якщо це можливо, але може звернутися до комітету з проханням про надання більш тривалого терміну. У деяких випадках, коли звіт містить рекомендації, що стосуються органів, які не входять до складу уряду (наприклад, Банк Англії), відповіді можуть надходити з кількох джерел. Іноді комітету буває зручно публікувати такі відповіді разом. Відповіді уряду на звіти Комітету

державних рахунків публікуються як протоколи Казначейства (які є розпорядчими документами) [80].

Деякі окремі комітети виконують функції, що виходять за межі відомств, наприклад, Комітет з питань державних рахунків або Комітет з питань екологічного аудиту. Залежно від питання, що розглядається, вони можуть звертатися до будь-якого або всіх урядових департаментів. Інші комітети Палати громад беруть участь у низці поточних розслідувань, наприклад, щодо управління самою Палатою або скарг на поведінку окремих членів парламенту.

Комітети також мають право призначати радників-експертів, якими є зовнішні фахівці, які працюють на умовах поденної оплати. Часто, але не завжди, такими радниками є науковці, і вони залучаються або в загальному порядку, або для надання допомоги у проведенні конкретних розслідувань [80].

В результаті нещодавніх реформ, зокрема після ухвалення Палатою громад рекомендацій Комітету з питань реформи Палати громад більшість голів окремих комітетів тепер обираються їхніми колегами-депутатами. Це стосується комітетів департаментів, а також комітетів з питань екологічного аудиту, процедури, петицій, державного управління та конституційних питань, державних рахунків і стандартів [80].

Роль парламентських комітетів у Сполученому Королівстві не обмежується лише ретельним вивченням урядової політики, але й включає проведення слухань з ключовими зацікавленими сторонами, виклик міністрів для допиту та підготовку звітів з рекомендаціями щодо вдосконалення політики.

Таким чином, звіти, підготовлені цими комітетами, мають значний вплив на формування урядових рішень і політики.

Отож, досвід роботи парламентських комітетів Сполученого Королівства демонструє важливість створення сильних і незалежних комітетів. Як було показано вище, надаючи відповідним інституціям необхідні ресурси, повноваження та автономію, парламенти можуть гарантувати, що

вони зможуть ефективно контролювати уряд і притягувати виконавчу владу до відповідальності.

Світовий досвід показує, що нові технології та цифрові інструменти також можуть бути використані для посилення інституційної спроможності парламенту та підвищення його ефективності.

Зокрема, глобальна пандемія COVID-19 спонукала парламенти по всьому світу запроваджувати систему е-парламенту, яка дозволяє депутатам отримувати доступ до законодавчих документів, законопроектів та звітів комітетів дистанційно. В деяких дослідженнях підкреслювалось, що дистанційний формат роботи парламенту у Великобританії дозволив полегшити роботу депутатів, особливо тих, які мають зобов'язання по догляду за дітьми або якісь проблеми зі станом здоров'ям [77].

Наприклад, парламент Канади, Сенат і Палата громад, ще до пандемії почав активно використовувати спільні трансляції та мультимедійні сервіси, проводивши веб-трансляції засідань. Обидві палати також дозволяли дистанційну участь у засіданнях своїх комітетів для двох сторонніх спостерігачів, т.з. "свідків", які мали змогу одночасно давати свідчення за допомогою спеціально обладнаних студій для відеоконференцій. Однак пандемія ще більш прискорила впровадження цифрових технологій, зокрема таких онлайн-платформ як Zoom, у роботу парламенту, його членів та апарату в геометричній прогресії [70].

Хоча із завершенням пандемії, більшість законодавчих органів у світі, як свідчить звіт про світову практику е-парламенту за 2022 рік від міжнародної організації "Міжпарламентський союз" (Inter-Parliamentary Union, IPU), стали проводити засідання в гібридному форматі, що поєднує відеоконференції з особистою присутністю депутатів на пленарних засіданнях та засіданнях комітетів [89], вона стала одним із ключових каталізаторів для появи нових і інноваційних цифрових практик парламентського врядування.

Зокрема, інновації значним чином вплинули на сфери законотворчості та парламентського контролю.

Наприклад, Палата представників Конгресу США використовує штучний інтелект для вдосконалення законотворчості [48]. Аналогічно, Національна асамблея Нікарагуа розробила інструмент аналізу впливу на законодавство для підтримки законодавців і парламентських комітетів у реалізації їх законодавчих і контрольних функцій. У Нікарагуа цей інструмент дозволяє чиновникам фіксувати можливі наслідки законодавства та політики щодо "гендерних питань, зменшення бідності між поколіннями, навколишнього середовища та міжкультурної участі" [67]. Потім він надає кількісний аналіз, доступний для законодавців під час законодавчого процесу.

Також поширення онлайн-технологій дало можливість громадянам безпосередньо долучатися до законодавчого процесу, висловлювати свої занепокоєння та робити внесок у формування політики, беручи активну участь у парламентських засіданнях, надаючи цінний зворотній зв'язок. Законодавчі органи багатьох держав світу сфокусувались на розвитку цієї двосторонньої взаємодії з громадянами, використовуючи як порівняно старі (електронні-консультації та електронні петиції), так і нові цифрові інструменти.

Так, у 2020 році 63% парламентів вже мали системи взаємодії з громадськістю, і стільки ж співпрацюють з організаціями громадянського суспільства. При цьому, 76% парламентів і 56% депутатів на той час вже користувалися соціальними мережами, 39% парламентів використовували месенджери, а 30% парламентів мали мобільні додатки, які надають доступ громадськості до парламентської діяльності та інформації. Однак залучення – це неперервний процес, який варіюється від простого інформування і трансляцій до обговорень і прямої участі, що є менш поширеним методом взаємодії [89, р. 18].

З цього приводу у звіті IPU за 2022 рік зазначалося, що інтерес громадян до парламентської діяльності з того часу тільки зріс, і це призвело до збільшення можливостей для посилення участі громадськості. Більшість парламентів (54%) повідомляли, що зацікавленість громадськості та попит на залучення в різних її формах зросли. 38% парламентів стверджували, що

залучення громадськості дещо зросло, а 16% - що значно зросло, порівняно з 10%, які повідомили, що воно зменшилося [89, р. 16].

До поширених інструментів залучення на кшталт електронних петицій, додалися нещодавно розроблені технологічні новації.

Наприклад, британські парламентарі стали застосовувати штучний інтелект (ШІ) для виявлення тенденцій у соціальних мережах щодо поглядів громадян на певні питання. Деякі парламенти також вивчають використання ШІ для сортування запитів виборців та розробки чат-ботів, які допоможуть виборцям знаходити законодавчу інформацію в Інтернеті [48].

Крім того, міжнародні організації дедалі більше визнають життєво важливу роль посилення інституційної спроможності парламентів у контексті просування цінностей і стандартів належного (доброго) врядування та підзвітності. Дослідження, проведені цими організаціями, продемонстрували, що законодавчі органи, котрі, зокрема, мають надійні механізми політичного нагляду і залучення громадськості до законотворчого процесу, сприяють демократичній стабільності та допомагають запобігати корупції. Спираючись на досвід інших країн такі ключові гравці, як Організація Об'єднаних Націй та Міжпарламентський союз, сприяють обміну інформацією щодо найкращих практик, зокрема пропонуючи навчальні програми з підвищення кваліфікації депутатів та службовців апаратів парламентів, та пропонують технічну підтримку з метою підвищення їхньої стійкості. Але більш детально цей аспект буде висвітлено у розділі про зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Отже, на основі проведеного дослідження та аналізу джерел стає очевидно, що існує декілька механізмів підвищення інституційної спроможності парламенту для забезпечення ефективності його діяльності:

- 1) впровадження механізмів парламентського нагляду, за рахунок посилення системи комітетів для ретельного аналізу дій і політики уряду;

2) використання систем і технологій електронного парламенту з метою підвищення інклюзивності та в цілому доступності парламентського процесу як для депутатів, так і для громадськості;

3) проведення законодавчих реформ і впорядкування законотворчого процесу;

4) активне залучення громадян до участі в парламентських процесах;

5) сприяння прозорості та підзвітності парламентських процедур;

6) зміцнення потенціалу депутатського корпусу та парламентського персоналу за допомогою програм навчання і підвищення кваліфікації.

Очевидно, що саме в цьому напрямі варто і рухатись Україні у її прагненні підвищити ефективність роботи Верховної Ради та комітетів.

Висновки до Розділу 2

Виявлено, що на інституційну спроможність парламенту впливають як внутрішні, так і зовнішні чинники. Внутрішні, такі як конституційні положення можуть суттєво впливати на ефективність та автономію парламентських інституцій. Конституційний розподіл повноважень між гілками влади у цьому плані має вирішальне значення, і в деяких країнах виконавча влада може домінувати над законодавчою, що об'єктивно обмежує здатність парламенту притягувати уряд до відповідальності. Втім баланс влади між її виконавчою і законодавчою гілками варіюється в різних конституційних системах.

Зокрема, у президентських системах виконавча влада може мати широкі законодавчі повноваження, які можуть обмежувати владу парламенту. Поряд із цим, у парламентських системах уряд також може мати значну владу і вплив на парламент, особливо в системах із сильним прем'єр-міністром.

Показано, що конституційний механізм може впливати на здатність парламентської опозиції приймати ефективну участь у формуванні політики. При цьому, як було виявлено в ході аналізу, парламентські системи з більш

гнучким поділом влади, як правило, мають чіткіші процедури ухвалення внутрішньополітичних документів, а внесок опозиції у цей процес є досить помітним.

З'ясовано, що організація та ефективність роботи парламентських комітетів також має вирішальне значення для стабільної роботи законодавчого органу держави. Різні правила, що стосуються графіків роботи, ресурсів, культури комітетів та систем заохочення, є тими чинниками, які мають ключовий вплив на оцінювання ефективності парламентських комітетів у різних країнах. При цьому, доведено, що чим вищий ступінь законодавчої автономії мають парламентські комітети, тим ефективніше вони можуть впливати на законодавчі процеси.

Показано, що на інституційну спроможність парламенту чинять значний вплив і зовнішні фактори, такі як виборча система та партійне домінування.

Зокрема, показано, що одночасне проведення президентських і парламентських виборів, особливо у президентських системах, може призвести до зниження явки виборців на голосування щодо складу законодавчого органу. Різні виборчі системи також демонструють реальність ризику формування фракційної або однорідної парламентської опозиції, що ускладнює реалізацію політики виконавчої влади, або утворення нестабільних коаліцій чия суперечлива і політизована діяльність може бути чинником зниження авторитету інституту парламентаризму в цілому.

Встановлено, що домінування однієї політичної партії в законодавчому органі у комплексі з високим рівнем партійної дисципліни, яка об'єктивно до певної міри обмежує незалежне мислення та дебати в комітетах, також є ключовим чинником, який зменшує здатність парламенту ефективно контролювати виконавчу владу і притягувати її до відповідальності. Крім того, комбінація відповідних політичних факторів негативно впливає і на спроможність опозиційних партій впливати на хід законодавчого процесу, що веде до дисбалансів у репрезентації інтересів цілих соціальних груп у представницькому органі, а, отже, й ерозії демократичних принципів.

Проаналізовано зарубіжний посилення інституційної підвищення інституційної спроможності парламенту.

Зокрема, на прикладах Великої Британії та Нової Зеландії Загалом розкрито зміст законодавчих реформ, що були сфокусовані на оптимізації парламентських процедур, роботи комітетів та інших складових законодавчого процесу.

На прикладі Швеції розкрито механізм удосконалення політичного нагляду парламенту за рахунок впровадження унікального інституту парламентського омбудсмена, який відповідальний за моніторинг діяльності органів влади, як виконавчої, так і судової, та забезпечення дотримання принципів належного врядування та прав людини.

Доведено, що посилення інституційної спроможності парламентських комітетів є ще одним механізмом підвищення ефективності парламентського нагляду, як це видно на прикладі Спеціальних комітетів Палати громад Великої Британії. Показано, що ці комітети проводять розслідування, залучаючи зовнішніх експертів, готують звіти та здійснюють моніторинг дій уряду з різних питань, на які уряд зобов'язаний реагувати протягом певного періоду часу.

Обґрунтовано, що нові технології та цифрові інструменти, такі як електронні парламентські системи, наразі не поступаються іншим більш традиційним механізмам посилення спроможності та ефективності парламенту. Показано, що пандемія COVID-19 прискорила використання цифрових технологій у парламентській роботі, таких як онлайн-платформи для віддаленої роботи парламентарів, використання штучного інтелекту для законотворчості та інструментів аналізу впливу законодавства на заінтересовані сторони.

Крім того, показано, що онлайн-технології дозволили суттєво розширити участь громадян у законодавчому процесі. Наразі у багатьох країнах світу парламенти запровадили зручні користувацькі системи взаємодії з громадськістю та, зокрема організаціями громадянського суспільства;

активно використовують соціальні мережі та мобільні додатки, що роблять доступ громадськості до парламентської діяльності та інформації зручнішою.

Таким чином, на основі вище викладеного виокремлено такі перспективні механізми підвищення інституційної спроможності парламенту, які може взяти на озброєння Україні при проведенні парламентської реформи: впровадження механізмів парламентського нагляду, зокрема, за рахунок посилення системи комітетів; використання систем і технологій електронного парламенту; проведення законодавчих реформ і впорядкування законотворчого процесу; активне залучення громадян до участі в парламентських процесах; сприяння прозорості та підзвітності парламентських процедур; зміцнення кадрового потенціалу парламенту за допомогою програм навчання і підвищення кваліфікації.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

3.1. Аналіз проблем та недоліків роботи Верховної Ради України

Роль та значення Верховної Ради України у системі управління країною та її вплив на суспільство визначаються передусім її природою як представницького органу держави. Це обумовлено тим фактом, що лише Верховна Рада України має повноваження виступати від імені українського народу та приймати закони та інші нормативно-правові акти. Ці принципи були закріплені в ще Декларації про державний суверенітет України [12] і знаходять своє відображення в чинній Конституції України 1996 року, яка, до речі, визначає статус українського парламенту як єдиного в державі органу законодавчої влади (ст. 75) [24]. Це означає, що відповідно до Основного закону у державі не існує інших законодавчих органів чи установ, які могли б здійснювати функції законотворення.

Конституційно-правовий статус українського парламенту також обумовлений парламентсько-президентською, або як її ще називають змішаною, формою правління, що визнає Верховну Раду важливим елементом системи парламентської демократії та дозволяє віднести її до парламентів змішаного типу [25, с. 180].

Як справедливо підкреслює В. Гошовська в своїй роботі, у парламентсько-президентській республіці парламент не тільки повинен виконувати свої безпосередні обов'язки, але й зміцнювати свою ключову роль у системі державного управління, тобто посилюючи свою інституційну спроможність. Це досягається шляхом організації та підтримки ефективного взаємозв'язку між суспільством та публічною владою, встановлення системи політичного представництва суспільних інтересів, застосування ефективних механізмів контролю над виконавчою владою, а також підвищенням рівня

відкритості й прозорості законодавчого процесу [7; 8]. Натомість, дослідниці та її колеги мають рацію, зауважуючи, що Верховна Рада наразі демонструє відверто слабку інституційну спроможність, що обумовлюється, передусім, недостатньою її відповідальністю за якість законодавства, неефективністю контролю за їх впровадженням та недостатнім врахуванням інтересів громадян [8, с. 32].

Наразі ми можемо говорити про цілий комплекс різноманітних чинників, як вказують не недосконалість практики парламентаризму в нашій державі, серед яких фахівці виділяють наступні:

- "відсутність стійких демократичних традицій у сфері публічної політики та суспільно-владних відносин;
- незавершеність процесів формування громадянського суспільства та партійної системи;
- відносно низький рівень політичної свідомості та культури у суспільстві;
- занепад ідеології лібералізму та представницької демократії, що характеризуються такими глобальними тенденціями, як: домінантний розвиток інститутів виконавчої влади у сфері державного управління;
- формалізація та спрощення процедури парламентського контролю за діяльністю уряду;
- маргіналізація ролі парламентів у державному управлінні та суспільно-владних відносинах;
- зростання ролі політичних партій і партійних коаліцій у процесі формування уряду;
- космополітизація в системі державного управління та зростання факторів зовнішнього управління;
- збільшення кількості персоналізованих партій за умов зростання політичного популізму в діяльності парламенту та депутатів;
- зростання корупції в парламентських структурах, що потрапляють у сферу інтересів національних і транснаціональних корпорацій;

- комерціалізація парламентської діяльності в інтересах великих приватних компаній;
- олігархізація політичного життя шляхом створення електоральних картелів і встановлення нелегітимного контролю за виборчим процесом" [8, с. 33].

З подібною оцінкою важко не погодитись, адже парламентаризм в Україні дійсно стикається з низкою серйозних проблем та викликів, які призводять до не надто ефективного функціонування парламентської системи у країні. Варто погодитись, що однією з проблем є відсутність стійких демократичних традицій у сфері публічної політики та суспільно-владних відносин, що негативно впливає на якість прийнятих рішень та рівень довіри громадян до парламенту.

Наприклад, не аби яку проблему становить неузгодженість статусу парламентської опозиції. Формально в українському парламенті всі народні депутати мають однакові права, проте тривалий час виникали спірні питання щодо закріплення певних прав для опозиційних сил. У більшості країн діяльність опозиції не регулюється окремими законами, але в Україні у 2008-2009 роках були внесені зміни до Регламенту Верховної Ради України, які визначили статус опозиції та надали їй певні права і можливості. Ці зміни були впроваджені Партією регіонів, яка тоді перебувала в опозиції. Проте пізніше, ставши т.з. "партією влади", скасувала ці права [20]. Тому наразі, згідно зі статтею 68 Регламенту, процес формування опозиційної депутатської фракції недостатньо деталізований. Адже опозиція може бути визнана лише у випадку, якщо депутатська фракція складається з більш ніж половини народних депутатів, які не є членами коаліції, а голова чи заступник голови цієї фракції оголошує про свою опозиційність політиці парламентської коаліції або сформованого більшістю Уряду. Однак такий підхід, як слушно зауважують окремі фахівці, не враховує потреби надавати права меншості всім опозиційним фракціям. Така нерівність в правах призводить до постійних змін у відносинах між більшістю та опозиційною меншістю, від діалогу до гострого

протистояння. Це має негативний вплив як на політичні рішення, так і на суто технічні аспекти законодавчого процесу [33, с. 27].

Крім того, Україна нажалі не є виключенням із переліку країн т.з. "молодих демократій", де відбувається процес маргіналізації ролі парламенту у публічному управлінні та суспільно-владних відносинах. А це є серйозною проблемою, яка може призвести до втрати демократичного контролю над владою. Загрозу демократичним цінностям у країні також становить і збільшення корупції в парламентських структурах та комерціалізація парламентської діяльності. У парламентській діяльності політична корупція має доволі приховані прояви, і визначається низкою чинників, які сприяють ухиленню депутатів від правової відповідальності. Українська дослідниця політичних процесів та інститутів Н. Гнатенко, на наш погляд, досить правильно акцентує увагу на таких чинниках безвідповідальності і безкарності, як [4, с. 138]:

- прикриття депутатами своїм мандатом, посилаючись на який вони тим самими витлумачують свої неетичні чи протиправні дії як бажання забезпечити втілення інтересів своїх виборців;
- відсутність у чинному законодавстві механізмів відкликання народного депутата виборцями;
- той факт, що у більшості випадків народні депутати виступають як суб'єктами, так і об'єктами корупційних дій;
- т.з. "корпоративна" етика народних обранців, яка часто унеможлиблює притягнення членів парламенту до юридичної відповідальності;
- вплив депутатів на кадрову політику держави, тобто це можливість цілком легально впливати на призначення посадовців у виконавчій та судовій гілках влади тощо.

Помітною проблемою є також низький рівень політичної свідомості та культури у суспільстві, що аж ніяк не сприяє активності громадян у політичному процесі та їхній здатності відстоювати свої права та інтереси.

Ці та інші фактори, назвемо їх політико-інституційними, спричиняють низку негативних явищ в українському парламентаризмі, а також негативно впливають на демократичний процес та розвиток відносин між суспільством і владою.

Зокрема, свідченням цього є зниження показників суспільної довіри до Верховної Ради як до ключової в парламентсько-президентській республіці владної інституції.

Так, за результатами свіжого опитування, проведеного Разумков Центром, за вересень 2023 р., майже 64% громадян засвідчили повну або часткову недовіру до Верховної Ради України, що навіть вище, ніж Кабінету Міністрів України, якому не довіряють 60% українців і прокуратурі з показником у 61%. Також більшість громадян (74%) не довіряють і політичним партіям, у першу чергу парламентським [29].

Далі проаналізуємо власне, які негативних явища у діяльності українського парламенту безпосередньо визначають інституційну спроможність цієї державної інституції.

Однією з найважливіших сфер діяльності Верховної Ради України, так би мовити фундаментом її інституційної спроможності, як ми знаємо, є здійснення законодавчої функції. В межах своєї компетенції Верховна Рада України приймає закони з тих питань, які потребують законодавчого врегулювання, залишаючи поза своїм впливом сферу діяльності інших органів влади, що займаються нормотворчою діяльністю на підзаконному рівні. При реалізації законодавчої функції Верховна Рада України через прийняття законів та інших правових документів надає своїм рішенням вищий юридичний статус, які зобов'язують виконавчу і судову владу керуватися ними.

Втім, аналізуючи сучасний стан законодавчої роботи, можна зробити висновок про її нестабільність та суперечливість, а також про недостатню обґрунтованість окремих положень законодавства при врегулюванні суспільних відносин. Дослідники справедливо відзначають, що законодавчі

процедури у Верховній Раді не мають точних строків для проходження проектів законів через її комітети, що ускладнює робочий процес та може призводити до затримок у вирішенні важливих питань. Крім того, кожен рік призводить лише до зростання кількості законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України. Проте, більша частина цих проектів залишається без уваги парламенту, що веде до порушення прав інших суб'єктів законодавчої ініціативи – Кабінету Міністрів та органів виконавчої влади [2, с. 116].

За підрахунками окремих фахівців, серед усієї кількості законопроектів, над якими працювали депутати Верховної Ради України III скликання, 11% законопроектів були прийняті, тоді як 40% були відхилені. За час роботи Парламенту IV скликанні було прийнято 11% законопроектів, а 44% були відхилені. Щодо V скликання, було прийнято лише 7% законопроектів, а 58% з них були відхилені. Депутати Парламенту VI скликання спромоглися прийняти лише 10% законопроектів, а відсоток відхилених становив аж 59%. Парламентарі Верховної Ради VII скликання ухвалили лише 5%, тоді як 77% з них були відхилені [21].

Не набагато кращою є ситуація із роботою Верховної Ради VIII – IX скликання. В цілому, протягом роботи Парламенту VIII скликання лише 12,3% законопроектів стали законами, а за час роботи нинішнього цей показник наразі становить 16,8%. Для порівняння, у Польському сеймі за період з 2012 по 2023 рр. стали законами 63,2% законопроектів, а у Великобританії цей показник склав 77,2% урядових законопроектів [20]. Ці цифри красномовно свідчать про значні труднощі та неефективність законотворчого процесу у Верховній Раді України загалом, але ще й про низьку якість законопроектів.

За деякими оцінками, в Україні від 50% до 60% законопроектів отримують негативні висновки від державних експертних інституцій, зокрема Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України та Міністерства фінансів України. Більшість зі цих законопроектів, на відміну від тих, що подає Кабінет Міністрів (проекти законів від урядових суб'єктів

законодавчої ініціативи мають проходити обов'язкові процедури узгодження з усіма заінтересованими сторонами, у тому числі публічні консультації) виносяться до сесійної зали або всупереч чинним нормам Конституції та законів, або без належного обґрунтування. Така ситуація уможлиблюється, передусім завдяки "слабкому фільтру", який застосовується до законопроектів, що реєструються народними депутатами [20]. Ця практика призводить до прийняття недостатньо обґрунтованих та суперечливих законів та підкреслює потребу у зміцненні контролю та обґрунтуванні законодавчих ініціатив депутатів для підвищення якості законодавства в Україні.

Ще одним чинником слабкої законодавчої спроможності Верховної Ради України є т.з. «законодавчий спам» і, як наслідок, величезна кількість законопроектів. За підрахунками фахівця неурядової аналітичної організації "Вокс Україна" О. Іванова, народні депутати реєструють приблизно 90% законопроектів. Проте міжнародний досвід показує, що у країнах, де уряд має право законодавчої ініціативи, від 60% до 90% законопроектів підготовлені саме ним. Більше того, протягом роботи Парламенту нинішнього скликання депутатами було зареєстровано 5293 законопроекти (підрахунок вівся автором із грудня 2019 р. по березень 2023 р.), а за час роботи Верховної Ради VIII скликання цей показник становив близько 7821, що є набагато більше, ніж у будь-які країні Європи. Якщо порівнювати, наприклад із сусідньою Польщею, то у період з 2019 по 2023 роки там було зареєстровано 1802 законопроектів. У інших країнах середньорічна кількість ініційованих законопроектів виглядає наступним чином: у Норвегії – 5, у Швейцарії – 6, Австрії – 46, Данії – 74, Португалії – 115, Фінляндії – 257, Італії – 644 тощо [20].

Варто також зауважити, що з початком повномасштабної російсько-української війни дана проблема тільки поглибилась, адже тільки за перші 100 днів війни Верховною Радою було ухвалено 158 законопроектів та постанов за пришвидшеною процедурою. І хоча це можна пояснити потребою в негайному реагуванні, все одно залишаються ризики ухвалення неякісного законодавства [44].

Ще одним чинником, що негативно впливає на законодавчу спроможність Верховної Ради, варто назвати постійне внесення змін до чинних законодавчих актів. Загалом аналіз структури українського законодавства свідчить, що 71% з усіх прийнятих законів протягом усього періоду незалежності була законодавчими актами саме такої категорії [4, с. 130]. За іншими підрахунками на кожний новий закон припадає вісім тих, що приймаються з метою вносять внесення змін в чинні законодавчі акти [21].

Іншим виміром даної проблеми є поширена практика внесення великої кількості поправок до законопроектів під час підготовки до другого читання.

Наприклад, кількість поправок до законопроектів про медіа (нині це закон № 2849-ІХ від 13.12.2022 року) становила 2332, а до проекту закону про обіг земель сільськогосподарського призначення (Закон від 31.03.2020 р. № 552-ІХ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення") – більше ніж 4 тис. [20]. Наразі рекордсменом по поправкам за час каденції Верховної Ради нинішнього 9-го скликання можна назвати законопроект №2571-д від 30.03.2020 р., що стосувався вдосконалення окремих механізмів регулювання банківської діяльності (т.з. "антиколомойський" законопроект), до якого було внесено 16 335 правок [34].

Означене вище не тільки істотно ускладнює процес підготовки кожного законопроектів до другого читання у профільному парламентському комітетів, але й робить процес законодавчого розгляду в парламенті занадто розтягнутим у часовому вимірі та ресурсоємним в цілому.

Як справедливо підкреслює В. Гошовська з колегами, основною причиною такої ситуації "є відсутність в Україні основоположного принципу правової визначеності, покликаною не лише забезпечувати стабільність законодавства, а й передбачати недопустимість внесення протягом певного часу нових законодавчих змін до вже існуючих законів" [8, с. 34]. А, отже, все це може лише вказувати на потребу в оптимізації та удосконаленні

законодавчого процесу для забезпечення більшої ефективності та якості українського законодавства.

Крім законотворчості, не менш важливим аспектом інституційної спроможності українського парламенту є належна організація його пленарної роботи, чому жодним чином не сприяє низька трудова і партійна дисципліна, а також неетична поведінка народних депутатів. Досить поширеним явищем є блокування трибуни або в цілому роботи Верховної Ради, під чого відбуваються сутички та інші порушення депутатської поведінки. Проте досі не існує жодних законів, які б встановлювали відповідальність депутатів за порушення ними правопорядку у сесійній залі чи депутатської етики [15, с. 16-17]. Є норми Регламенту Верховної Ради, (цьому присвячено Главу 9 Регламенту) [39], згідно з якими, якщо народний депутат якимось чином ображає іншого народного обранця чи фракцію, спікер, або інша особа, яка головує на пленарному засіданні, може зупинити виступ парламентаря, зробити зауваження щодо неприпустимості образливих висловлювань. Однак відсутність більш жорстких механізмів відповідальності та відсутність законодавчих норм, що регулюють депутатську етику та порядок під час засідань, може сприяти продовженню подібних проявів в парламенті та порушенню робочого процесу.

Недоліки у системі відповідальності також сприяють низькій дисципліні та безвідповідальності деяких народних депутатів, що безперечно негативним чином впливає на ефективність роботи парламенту та викликати негативні наслідки для демократичних процесів в Україні.

Наприклад, прогули пленарних засідань є серйозним порушенням трудової дисципліни, яке в інших сферах діяльності карається доганою та може призвести до звільнення. Проте наразі цей механізм не стосується парламентарів, оскільки в Україні відсутній дієвий механізм їх відкликання за прогули та іншу невідповідність займаній посаді. При цьому, навіть під час повномасштабної російсько-української війни майже два десятки парламентарів регулярно "прогулюють" засідання Верховної Ради [44].

Серйозною проблемою є відсутність в Україні інституту підзвітності та відповідальності народних депутатів перед їх виборцями. З одного боку, є Закон України "Про статус народного депутата" [40], який містить пряму вимогу, щоб парламентарі інформували виборців про свою діяльність на зустрічах чи у медіа не рідше двох разів на рік. Однак, з іншого боку, Закон не передбачає жодної правової відповідальності за невиконання цього обов'язку. Законодавчо не встановлено, ні чіткої форми та обсягу звітування, ні переліку медіа та строків публікації відповідної інформації. Якщо звіти і публікуються, то більшість із них, зокрема, це характерно для мажоритарників, то в них основний акцент робиться не стільки на парламентській діяльності, скільки на благодійництві та збиранні грошей для свого округу [8, с. 34-35].

Крім того, з початком повномасштабної війни Росії проти України, Верховна Рада вдалася до видалення інформації з офіційного сайту та скасування онлайн-трансляцій з сесійної зали, що безумовно є серйозним порушенням прозорості та доступності інформації про її діяльність для громадян. У контексті важливих подій, які відбуваються в Україні, доступ до інформації про роботу парламенту та його членів має взагалі вирішальне значення, адже призупинення доступу до стенограм, голосувань та інших матеріалів засідань парламенту ускладнює можливість громадськості слідкувати за роботою депутатів, висловлювати свої погляди та контролювати їхню діяльність, що негативно відбивається на довірі громадян до Верховної Ради України.

Також мусимо погодитись із думкою експертів із приводу низької експертної спроможності Апарату Верховної Ради, серед іншого пов'язана із відсутністю парламентської служби [41].

Отже, у функціонуванні українського парламенту є чимало проблем, що безпосередньо знижують інституційну спроможність цієї владної інституції. Тім подолання цих проблем на шляху зміцнення демократичних інститутів та механізмів парламентської діяльності становлять зміст парламентської реформи, що вже певний час триває в Україні.

3.2. Розробка рекомендацій щодо покращення інституційної спроможності Верховної Ради України

В Україні з 2015 року триває парламентська реформа, умовний старт якій надав укладений у липні того ж року Верховною Радою та Європейським парламентом Меморандум про взаєморозуміння, метою якого як раз і стало "створення спільних рамок для парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [28]. В ньому також йдеться про надання Європарламентом підтримки цій реформі, яка "здійснюватиметься відповідно до національного порядку денного реформ та програм розвитку України, пріоритетів Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, буде послідовною і доповнюватиме загальні зусилля ЄС, що координуються Групою підтримки України в Європейській Комісії, спрямовані на зміцнення демократії та верховенства права в Україні" [28].

В Меморандумі були визначені такі пріоритетні напрямки підвищення інституційної спроможності українського парламенту:

- "забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України - законодавчої, контролюючої та представницької;
- підвищення якості українського парламентаризму;
- підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України;
- реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" [28].

Також, у той самий період, Місією Європарламенту в Україні був підготовлений та опублікований ключовий документ у цій сфері із 52-ма практичними рекомендаціями під назвою "Доповідь та Дорожня карта внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [14].

Для імплементації цих рекомендацій Верховна Рада України у березні 2016 р. затвердила постанову, присвячену конкретним заходам з впровадження рекомендацій Дорожньої карти [37]. Серед її ключових аспектів можна відзначити:

- оптимізація законодавчого процесу у Верховній Раді шляхом визначення у Регламенті Верховної Ради чіткої процедури розгляду законопроектів, зокрема, конкретних але достатніх строків для їх розгляду комітетами, забезпечення широкої доступності інформації про хід їх розгляду, підвищення рівня експертизи з метою забезпечення належної якості законів та відповідності європейським стандартам верховенства права демократії тощо;
- покращення парламентського контролю (політичного нагляду) за виконавчою гілкою влади, зокрема за рахунок оптимізація внутрішньої структури (скорочення кількості комітетів за принципом сфери відповідальності міністерств) Верховної Ради та процедур взаємодії комітетів Верховної Ради, забезпечення ефективної комунікації між різними комітетами та депутатами для координації зусиль у вирішенні ключових питань політичного нагляду, спрощення процесів взаємодії між комітетами для підвищення синергії та ефективності їхньої роботи у цій сфері, покращення системи взаємодії між депутатами при здійсненні ними контрольних повноважень (уніфікація системи депутатських запитів) тощо;
- підвищення відкритості та прозорості в роботі Верховної Ради, у тому числі за рахунок диджиталізації парламентських процесів (активне введення у практику засобів електронного парламенту, у тому числі впровадження електронних систем управління документообігом, застосування цифрових інструментів для покращення комунікації між депутатами та комітетами), залучення громадськості до обговорень законопроектів та інших нормативно-правових актів Парламенту тощо;
- посилення т.з. "адміністративної спроможності" Верховної Ради шляхом створення парламентської служби (прирівняної до державної служби), здійснення заходів із підвищення кадрового і експертного потенціалу

Апарату ВРУ, у тому числі, за рахунок вдосконалення процесу добору та призначення персоналу Апарату, введення системи оцінювання, проведення регулярних навчань, спрямованих на розвиток необхідних навичок його спеціалістів тощо;

- вирішення питань, пов'язаних із взаємодією політичних сил, представлених в українському парламенті. Зокрема, у ця сфера парламентської реформи стосується вирішення питань, пов'язаних з статусом парламентської опозиції, розвитком діалогу (наприклад, за рахунок створення спеціального підрозділу Апарату ВРУ для координації міжпартійного взаємодії, підвищення рівня міжпартійного діалогу шляхом запровадження т.з. "неформальних платформ для політичного діалогу" з метою формування "атмосфери довіри і побудови консенсусу" у Парламенті тощо;

- розвиток політичної культури народних депутатів та впровадження політичної відповідальності, яка передбачає дотримання етичних норм і стандартів поведінки парламентарів, зокрема за рахунок інституціалізація т.з. "Кодексу поведінки народного депутата України".

Також до процесу парламентської реформи долучилися і організації громадянського суспільства.

Зокрема, у 2019 р. була висунута ініціатива, суть якої ґрунтувалася на таких положеннях, як: оновлення вище означеної Дорожньої карти, зокрема, шляхом затвердження концепції вдосконалення законодавчого процесу; якнайскоріше прийняття Кодексу етичної поведінки народного депутата; розробка законопроекту, що врегульовував би проходження державної служби в Апараті ВРУ [16].

Втім, до початку повномасштабної війни і станом на поточний час парламентська реформа виявилась впровадженою лише частково, охоплюючи менше 50% запланованих заходів. Згідно зі звітом Лабораторії законодавчих ініціатив щодо оцінки її реалізації, з усіх рекомендацій Дорожньої карти, а їх нагадаємо було 52, станом на середину липня 2021 року лише 10% заходів вважалися як такі, що були повністю втіленими. Тобто станом на той момент

реформа була реалізована на рівні 45,7% [30]. І з того часу, у тому числі в силу об'єктивних причин, змінилося небагато.

Серед позитивним моментів можна відзначити:

- доволі результативну імплементацію деяких цифрових інструментів у пленарну роботу Верховної Ради під час пандемії коронавірусу, зокрема організації віртуальних засідань комітетів;

- скорочення до 23-х згідно з рекомендаціями Європарламенту кількості парламентських комітетів;

- внесення зміни до Регламенту ВРУ, які стосуються впровадження у практику розгляду законопроектів під час другого читання спеціальної процедури, що має запобігти "спаму" великої кількості поправок, якщо їх нараховується понад 500. Хоча за оцінкою окремих фахівців, ця зміна є скоріше ситуативною, адже приймалася не рамках виконання рекомендацій Дорожньої карти, а спеціально для розблокування проходження через друге читання т.з. «антиколомойського законопроект» [16].

Безсумнівним досягненням у рамках реалізації реформи з підвищення інституційної спроможності українського парламенту у частині вдосконалення законодавчого процесу та підвищення загальної якості законопроектної роботи стало ухвалення у серпні цього року Закону України "Про правотворчу діяльність" [38] з "метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України" [38].

Цим Законом також встановлюються юридичні та організаційні засади відповідної діяльності, визнаються учасники, принципи та процедуру її здійснення, технічні правила нормопроєктування та порядок обрахунку нормативно-правових актів. Крім того, він визначає чіткі правила дії відповідних правових документів, усунення в них колізій і прогалін, а також реалізації контролю за їх імплементацією.

На цьому тлі не вирізняють концептуальним і комплексним підходом до реалізації вказаної реформи заходи, які, зокрема, стосуються внесення змін до Регламенту, що мають на меті підвищити дисципліну та політичну відповідальність парламентарів.

Зокрема, це стосується скасування депутатської недоторканності, притягнення до відповідальності народних депутатів за т.з. "кнопкодавство", а також за ігнорування обов'язку голосувати. Особливо необґрунтованою видається частині правознавців запроваджена кримінальна відповідальність за порушення припису особистого голосування ("кнопкодавство"), що позиціонується як унікальний злочин, єдиним суб'єктом якого названо парламентаря. Такі кроки, на думку дослідників, із чим ми повністю погоджуємось, витікають здебільшого з популістських міркувань, аніж є органічною частиною реалізації парламентської реформи [16].

Повністю поділяємо думку В. Гошовської, Л. Пашко, Л. Даниленко і з приводу того, що досі залишаються невирішеними й інші дані Україною зобов'язання щодо реалізації парламентської реформи: "обмеження прав тих кандидатів у народні депутати, хто мав судимість у минулому, залежно від важкості скоєного злочину; обмеження свободи мандата тих депутатів, які не приєдналися або вийшли зі складу парламентської фракції політичної партії, від якої їх було обрано; обмеження щодо створення виборчих блоків, чим порушується право партій на свободу об'єднань; надмірної вимоги до кандидатів у депутати щодо п'ятирічного терміну проживання в країні; відмови у розгляді скарг з підстав невідповідності формату, а виборчі комісії повинні забезпечувати повний та неупереджений розгляд по суті всіх скарг, поважаючи право на ефективний правовий захист; підвищення прозорості та підзвітності фінансування кампаній, а також посилення існуючих або запровадження ефективних і співрозмірних санкцій за невиконання вимог щодо оприлюднення інформації; недостатньої представленості жінок у парламенті; визначення меж одномандатних округів заздалегідь до початку

нового виборчого циклу з повно- цінним залученням до консультацій представників національних меншин" [8, с. 35-36].

Таким чином, на підставі проведеного аналізу вважаємо доцільним актуалізувати положення Дорожньої карти стосовно підвищення інституційної спроможності Верховної Ради:

- внести зміни чи прийняти нову постанову щодо заходів із реалізації рекомендацій Місії Європейського парламенту щодо парламентської реформи;
- визначити чіткий статус та механізми формування парламентської коаліції шляхом узгодження Регламенту Парламенту з Основним законом та міжнародними стандартами у цій сфері;
- підвищити спроможність парламентської опозиції шляхом ухвалення закону про опозицію; передбачити в ньому деякі положення, які раніше існували у Регламенті ВРУ у період із 2008 по 2009 роки, але були скасовані з політичних міркувань;
- зміцнити функцію політичного контролю українського парламенту шляхом посилення контрольних повноважень парламентських комітетів;
- ухвалити Кодекс депутатської етики та поведінки, враховуючи міжнародні стандарти діяльності парламентарів;
- обмежити індивідуальне права законодавчої ініціативи народних депутатів як ще одного механізму запобігання законодавчого "спаму";
- удосконалити діяльність апарату Верховної Ради України, зокрема, шляхом прийняття запропонованого українськими ОГС законопроекту «Про особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України» та створення нового підрозділу в його структурі із функцією оцінки потенційних наслідків для стейкхолдерів від прийняття законодавчих актів;
- скасувати окремі заходи введені на період дії режиму воєнного стану, що обмежують прозорість роботи Верховної Ради, зокрема відновити

прямі трансляції пленарних засідань та частковий доступ до раніше закритої інформації на парламентському сайті;

- запровадити повноцінний правовий механізм покарання народних депутатів за дії, що порушують трудову дисципліну, такі як прогули, "кнопкодавство", образливі висловлювання в адресу колег та інші дії, що порушують порядок роботи в сесійній залі;

- поширити інститут публічних консультацій законодавчу діяльність Верховної Ради та її комітети з метою підвищення прозорості та підзвітності парламентських інституцій та поліпшення якості законодавчого процесу.

Отож, зазначені заходи спрямовані на узгодження роботи Верховної Ради з міжнародними стандартами та кращою практикою з метою формування ефективних механізмів підвищення інституційної спроможності українського парламенту. Врахування ж міжнародного досвіду є ключовим елементом в цьому процесі.

Висновки до Розділу 3

Проведений аналіз показав, що у функціонуванні українського парламенту є чимало проблем, що безпосередньо знижують його інституційну спроможність. Перше, що варто відзначити, - це низька спроможність Верховної Ради, особливо у контексті реалізації установчої і контрольної функцій (парламентського контролю). Фактично, ці процеси перебувають під контролем Глави держави, що створює серйозні труднощі для забезпечення незалежності українського законодавчого органу.

Друга проблема пов'язана із недостатньою роллю Кабінету Міністрів в законодавчому процесі та недостатньою взаємодією Верховної Ради й Уряду у реалізації законодавчої функції парламенту. У цьому контексті особливо помітною є проблема "законодавчого спаму", тобто невисокої якості та вражаючої кількості законопроектів при відносно низькій частці прийнятих

законів. Суттєвою є проблема, що також пов'язана із "законодавчим спамом", - неефективна діяльність парламентських комітетів, на плечі яких лягає гігантська робота з опрацювання такого об'єму проектів законів.

Не менш важливою є проблема, пов'язана із відсутністю належним чином закріпленого у Регламенті Верховної Ради статусу та прав парламентської опозиції, що призводить до порушення принципів справедливості та рівноправ'я в політичному процесі.

Загалом Регламент Верховної Ради вже давно потребує перегляду, адже не відповідає по низці параметрів міжнародним стандартам регулювання парламентської діяльності.

Зазначимо також нерозвиненість інституту відповідальності та звітності народних депутатів перед своїми виборцями. Та й загалом відзначимо помітну тенденцію до зниження прозорості парламентської діяльності, що особливо посилилась через повномасштабну війну. Сукупно ці фактори об'єктивно зменшують ефективність реалізації представницької функції Парламенту.

Останнім, але не менш важливим пулом проблем, який дозволяє виділити проведений аналіз, є політична корупція, комерціалізації політичного процесу в парламенті та низька трудова дисципліна та неетична поведінка народних обранців, що у комплексі із вище означеними факторами є причинною низького рівень суспільної довіри Верховної Ради, політичних партій та народних депутатів.

На підставі вище зазначеного та аналізу стану впровадження парламентської реформи в Україні обґрунтовані наступні механізми підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: визначення чіткого статусу та механізмів формування парламентської коаліції; підвищення спроможності парламентської опозиції; зміцнення функції політичного контролю українського парламенту; ухвалення Кодексу депутатської етики; запобігання законодавчому "спаму"; удосконалення діяльності Апарату Верховної Ради; скасування низки обмежень, що шкодять прозорості парламентської діяльності; запровадження правового механізму

покарання народних депутатів за порушення трудової дисципліни; поширення публічних консультацій на діяльність Верховної Ради України.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній магістерській роботі сформульовано теоретико-методологічні та практичні положення, що вирішують важливу проблему наукової галузі публічного управління та адміністрування – механізми підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Одержані результати проведеного дослідження згруповані у наступних висновках і пропозиціях.

1. Висвітлені теоретичні на науково практичні аспекти підвищення інституційної спроможності українського парламенту. Встановлено, що інституційна спроможність парламенту представляє собою комплексне поняття, що визначається різнобічними аспектами та вимагає постійного дослідження та вдосконалення для підвищення ефективності парламентської системи та забезпечення сталого розвитку демократичного врядування. Загальна концепція інституційної спроможності парламенту включає такі важливі компоненти як достатність ресурсів, сильне лідерство, ефективні законодавчі процедури, готовність до консенсусу та діалогу, а також етичні стандарти. Ці аспекти формують основу для ефективного функціонування парламенту та виконання ним своїх основних функцій, включаючи законодавчу діяльність, політичний контроль та представництво інтересів громадян. Крім того, аналіз зарубіжної та вітчизняної наукової літератури підкреслює глибоку спеціалізацію дослідників у конкретних аспектах вивчення проблем, присвячених розумінню інституційної спроможності парламенту та механізмам його підвищення, таких як законодавчий процес, взаємовідносини між інститутами влади, парламентський контроль та інші. При цьому виявлено, що українські дослідники цілком обґрунтовано акцентують основну увагу на таких актуальних аспектах, як розвиток парламентаризму в Україні, проведення парламентської реформи при тісній співпраці з європейськими інституціями, підвищення ролі та значення окремих парламентських інститутів.

2. Розкриті зовнішні та внутрішні чинники впливу на інституційну спроможність парламенту через призму аналізу зарубіжного досвіду. Показано, що внутрішні чинники, такі як конституційні положення та розподіл повноважень між гілками влади, безпосередньо впливають на ефективність та автономію парламентських інституцій. Доведено, що розбалансованість влади між виконавчою та законодавчою гілками обмежують здатність парламенту виконувати свої функції, зокрема, притягувати уряд до відповідальності. При цьому, як у президентських системах (на прикладі США), так і парламентських (на прикладі Великобританії) існують ризики обмеження контрольної і законотворчої автономії законодавчого органу виконавчою владою. Зроблено висновок, що конституційний механізм впливає на здатність парламентської опозиції ефективно брати участь у формуванні політики. Разом із тим, показано, що гнучкий поділ влади у парламентських системах сприяє більш чіткішим і прозорішим процедурам ухвалення рішень, забезпечуючи помітніший внесок опозиції у законотворчість. Доведено, що висока ступінь законодавчої автономії комітетів сприяє їхньому ефективному впливу на законодавчі процеси і навпаки "слабкі" парламентські комітети є чинником послаблення інституційної спроможності законодавчого органу, що добре видно на прикладі роботи комітетів французьких Національних зборів. Крім того, проведений аналіз показує, що зовнішні фактори, такі як виборча система та партійне домінування, також виявилися значущими для інституційної спроможності парламенту. Показано, що різні виборчі системи демонструють, з одного боку, реальність ризику формування фракційної або однорідної парламентської опозиції, що ускладнює реалізацію політики виконавчої влади, а з іншого – формування нестабільних фрагментованих коаліцій веде до зниження авторитету інституту парламентаризму. Також з'ясовано, що домінування однієї політичної партії у поєднанні з високою партійною дисципліною навіть у демократичних системах є серйозною загрозою для забезпечення дотримання демократичних принципів, адже обмежує незалежне мислення та дебати в парламенті, знижуючи його

здатність до ефективного контролю виконавчої влади та репрезентації інтересів цілих соціальних груп.

3. Визначені поширені у світовій практиці механізми підвищення інституційної спроможності парламенту, що розглядаються в якості потенційного для запозичення Україною досвіду парламентської реформи. На основі аналізу зарубіжного досвіду встановлено, що механізми підвищення інституційної спроможності парламенту можуть включати впровадження механізмів парламентського нагляду, зокрема, за рахунок посилення системи комітетів; використання систем і технологій електронного парламенту; проведення законодавчих реформ і впорядкування законотворчого процесу; зміцнення кадрового потенціалу парламенту за допомогою програм навчання і підвищення кваліфікації; активне залучення громадян до участі в парламентських процесах; сприяння прозорості та підзвітності парламентських процедур. Україні варто розглядати ці механізми при проведенні парламентської реформи з метою зміцнення інституційної спроможності Верховної Ради та підвищення ефективності парламентаризму.

4. Виявлені основні інституційні проблеми та недоліки роботи Верховної Ради України, якими є: низька спроможність українського парламенту у реалізації установчої і контрольної функцій (парламентського контролю); недостатньою взаємодія Верховної Ради й Кабінету Міністрів у реалізації законодавчої функції парламенту (у цьому контексті особливо помітною є проблема "законодавчого спаму", а також неефективна діяльність парламентських комітетів, на плечі яких лягає гігантська робота з опрацювання такого об'єму законопроектів); відсутність належним чином закріпленого у Регламенті Верховної Ради статусу та прав парламентської опозиції, що призводить до порушення принципів справедливості та рівноправ'я в політичному процесі та інші його положення, які не відповідають міжнародним стандартам регулювання парламентської діяльності; нерозвиненість інституту відповідальності та звітності народних депутатів перед своїми виборцями; зниження прозорості парламентської діяльності, що

особливо посилилась через повномасштабну війну; політична корупція і комерціалізації політичного процесу; низька трудова дисципліна та неетична поведінка парламентарів.

5. Розроблено рекомендації щодо механізмів підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: внести зміни чи прийняти нову постанову щодо заходів із реалізації рекомендацій Місії Європейського парламенту щодо парламентської реформи; визначити чіткий статус та механізми формування парламентської коаліції шляхом узгодження Регламенту Парламенту з Основним законом та міжнародними стандартами у цій сфері; підвищити спроможність парламентської опозиції шляхом ухвалення закону про опозицію та внесення змін у Регламент; зміцнити функцію політичного контролю українського парламенту шляхом посилення контрольних повноважень парламентських комітетів; ухвалити Кодекс депутатської етики та поведінки, враховуючи кращі міжнародні стандарти діяльності парламентарів; обмежити індивідуальне права законодавчої ініціативи народних депутатів з метою запобігання законодавчого "спаму"; удосконалити діяльність Апарату Верховної Ради України, зокрема, шляхом прийняття запропонованого українськими ОГС законопроекту щодо запровадження парламентської служби та створення нового підрозділу в його структурі із функцією оцінки потенційних наслідків для стейкхолдерів від прийняття законодавчих актів; скасувати окремі заходи, введені на період дії режиму воєнного стану, що обмежують прозорість роботи Парламенту; запровадити повноцінний правовий механізм покарання парламентарів за дії, що порушують трудову дисципліну та порушують порядок роботи в сесійній залі; поширити практику проведення публічних консультацій на діяльність Верховної Ради України та її комітети з метою підвищення прозорості та підзвітності парламентських інституцій та поліпшення якості законодавчого процесу в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімов О. О. Формування та реалізація повноважень органів державної влади: системогенезний аспект. Ефективність державного управління. 2019. № 60. URL: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186748> (дата звернення: 16.10.2023)
2. Величко В. О. Шляхи покращення функціонування парламенту. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. № 25. С. 116-129
3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: Міжнародний документ, Конвенція ООН від 23.05.1969. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118/ed19860613/find?text=%CF%EE%E2%ED%EE%E2%E0%E6%E5%ED%ED%FF#Text (дата звернення: 16.10.2023)
4. Гнатенко Н. Г. Групи інтересів у Верховній Раді України: сутність і роль у формуванні державної політики : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2017. 226 с.
5. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. 2011. № 1 (9). С. 147-155
6. Голосніченко Д. І. Конституційні засади визначення повноважень органів виконавчої влади. Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. статей / [за ред. Ю. С. Шемшученка ; упоряд.: І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний, Н. М. Пархоменко]. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. С. 176-179
7. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. Київ: НАДУ, 2016. 672 с.

8. Гошовська В., Пашко Л., Даниленко Л. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму. Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 31–42
9. Гошовська В., Пашко Л., Задоя К. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
10. Давиденко Г., Ваколюк С. Актуальні проблеми регулювання дотримання трудової дисципліни та етичних норм народними депутатами України. Вибрані роботи учасників Шостої щорічної міжнародної конференції Парламентські читання 18-19 листопада 2016 року. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. С. 88-93
11. Даниленко Л. Якість парламентської діяльності та шляхи її підвищення. Вибрані роботи учасників Шостої щорічної міжнародної конференції Парламентські читання 18-19 листопада 2016 року. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. С. 46-52
12. Декларація про державний суверенітет України: Декларація від 16.07.1990 № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 16.10.2023)
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
14. Доповідь та Дорожня карта внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004. Європейський парламент, Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 26.10.2023)
15. Дрешпак В. О. Шляхи вдосконалення функціонування українського парламенту. Актуальні проблеми юриспруденції та психології:

матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпро, 30 вересня 2021 р.). Дніпро: ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2021. С. 16-20

16. Заславський О., Матвієнко С. Парламентська реформа. Платформа UAReforms. URL: <https://uareforms.org/reforms/parliamentary-reform> (дата звернення: 26.10.2023)

17. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія Юридичні науки. 2019. Т. 30(69), № 1. С. 26-31

18. Зозуля О. І. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. Форум Права. 2019. Вип. 58(5). С. 19–37

19. Зозуля О. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. 509 с.

20. Іванов О. Від законопроекту до закону: процес потребує вдосконалення. Індекс реформ, 29 Березня 2023. URL: <https://voxukraine.org/vid-zakonoproektu-do-zakonu-protses-potrebuye-vdoskonalennya> (дата звернення: 26.10.2023)

21. Ковалівська С. Рада на роздоріжжі: "скажений принтер-8" чи вдумливий парламент. Українська правда, 8 листопада 2017 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/28/7163407/> (дата звернення: 26.10.2023)

22. Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper) / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2015. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf> (дата звернення: 20.10.2023)

23. Кольцов В. Політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. Гуманітарні візії. 2017. Вип. 3, № 2. С. 63–70

24. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр#Text> (дата звернення: 16.10.2023)

25. Кравець Т. П. Функції і конституційні повноваження Верховної Ради України. Актуальні проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку регіону в умовах сучасних глобальних викликів: матеріали I Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (Кременчук, Придніпровський інститут МАУП, 23 березня 2023 р.) / за заг. ред. В. В. Татарінова. 2023. С. 180-183

26. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. Підприємство, господарство і право. 2006. № 3. С. 10-15

27. Лінецький Б., Кушніренко В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2015. 48 с.

28. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності: Міжнародний документ від 03.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text> (дата звернення: 26.10.2023)

29. Оцінка громадянами ситуації в країні. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів. Ставлення до проведення загальнонаціональних виборів в Україні до завершення війни (вересень 2023р.). Разумков Центр, 11 жовтня 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-provedennia-zagalnonatsionalnykh-vyboriv-v-ukraini-do-zavershennia-viiny-veresen-2023r> (дата звернення: 26.10.2023)

30. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторії

законодавчих ініціатив, 2021. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf (дата звернення: 26.10.2023)

31. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. Гошовська та ін. ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 228 с.

32. Погорелова З. О. Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв'язків. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. № 65. С. 31-37

33. Погорелова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. № 68. С. 25-29

34. Правок до "антиколомойського" законопроєкту вже 16 тисяч, з них від "слуг" – 13 тисяч. Економічна правда, 7 квітня 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/7/659051/> (дата звернення: 26.10.2023)

35. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-п/ed20230722#n109> (дата звернення: 16.10.2023)

36. Про затвердження Державних санітарних норм і правил "Санітарно-протиепідемічні вимоги до новозбудованих, реставрованих і реконструйованих закладів охорони здоров'я" та Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я: Наказ МОЗ України від 21.02.2023 № 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0562-23/ed20230221#n33> (дата звернення: 16.10.2023)

37. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України:

Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> (дата звернення: 26.10.2023)

38. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3354-20#Text> (дата звернення: 12.10.2023)

39. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n418> (дата звернення: 26.10.2023)

40. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#n75> (дата звернення: 26.10.2023)

41. Рух до парламентської реформи. Реанімаційний Пакет Реформ, 19.05.2023. URL: <https://rpr.org.ua/news/rukh-do-parlamentskoi-reformy/> (дата звернення: 26.10.2023)

42. Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : Посібник для народних депутатів України. К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118 с.

43. Шоптенко С. С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні / за заг. ред. О.М. Музичука. Харків: Константа, 2018. 436 с.

44. Якименко, О. А., Кризина Н. П. Законотворча роль Верховної Ради України в механізмі державної влади. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6. <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/77/78> (дата звернення: 26.10.2023)

45. Яковлев Д. Парламент на роздоріжжі: Рада як інститут політичного вибору. Вибрані роботи учасників Шостої щорічної міжнародної конференції Парламентські читання 18-19 листопада 2016 року. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. С. 12-18

46. About Riksdagens ombudsmän, JO. Tasks and role. URL: <https://www.jo.se/en/about-jo/tasks-and-role/> (accessed 27 October 2023)

47. Ahonen P. A Weberian Study of Small, Prosperous Democracies: Comparing New Zealand and Finland. *SAGE Open*. 2016. vol. 6(4). URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244016680685> (accessed 27 October 2023)
48. Artificial Intelligence: Innovation in parliaments. *Innovation tracker*, IPU. Issue 4, 12 February 2020. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/artificial-intelligence-innovation-in-parliaments> (accessed 27 October 2023)
49. Beyme K. *Parliamentary Democracy: democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England : Macmillan ; New York, N.Y. : St. Martin's Press, 2000. 248 p.
50. Blondel J. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1973. 173 p.
51. Brandsma G. The effect of information on oversight: the european parliament's response to increasing information on comitology decision-making. *International Review of Administrative Sciences*. 2012. 78(1). pp. 74-92. URL: <https://doi.org/10.1177/0020852311429756> (accessed 27 October 2023)
52. Burkhart S., Lehnert M. *Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes in Germany*. *German Politics*. 2008. vol. 17(3). pp. 223-231. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644000802300023> (accessed 27 October 2023)
53. *Committees in Legislatures: A Division of Labor*, Legislative Research Series Paper / National Democratic Institute for International Affairs January 1, 1996. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/030_ww_committees.pdf (accessed 27 October 2023)
54. Enyedi Z. Party Politics in Post-Communist Transition. *Handbook of Party Politics*. 2006. pp. 228–238. URL: <https://doi:10.4135/9781848608047.n20> (accessed 27 October 2023)
55. Erikson J., Josefsson C. The parliament as a gendered workplace: how to research legislators' (un)equal opportunities to represent. *Parliamentary Affairs*,

2020. 75(1). pp. 20-38. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa049> (accessed 27 October 2023)

56. Fixed-term Parliaments Act 2011 – Explanatory Notes. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/notes> (accessed 27 October 2023)

57. Gerber, B. J., Maestas, C. D., & Dometrius, N. C. State legislative influence over agency rulemaking: the utility of ex ante review. *State Politics & Policy Quarterly*. 2005. 5(1). pp. 24-46. URL: <https://doi.org/10.1177/153244000500500102> (accessed 27 October 2023)

58. Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany / ed. by Yves Mény and Andrew Knapp. Choice Reviews Online. 1991. Vol. 28, № 7. pp. 28-4121

59. Hamm K. E., Hedlund R. D., Post, S. S. (2011). Committee specialization in u.s. state legislatures during the 20th century: do legislatures tap the talents of their members? *State Politics & Policy Quarterly*. 2011. 11(3). pp. 299-324. <https://doi.org/10.1177/1532440011413082> (accessed 27 October 2023)

60. Harutyunyan K. The Role of Parliaments in the Fight Against Corruption / Westminster Foundation for Democracy (WFD), 2021, August 12. URL: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/2021-04-khachik-anti-corruption-paper.pdf> (accessed 17 September 2023)

61. Holcombe R. G. Committees in Legislatures. *The Encyclopedia of Public Choice* / Rowley C. K., Schneider F. (eds). Boston, MA. : Springer, 2004. pp. 424-426

62. Kam C. Party Discipline. *The Oxford Handbook of Legislative Studies* / S. Martin, T. Saalfeld, W. Kaare Strøm (eds). Oxford: Oxford University Press, 2014. pp. 399–417

63. Katz R. S. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. 1st edition. Johns Hopkins University Press, 2007. 168 p.

64. Khmelko I. S., Beers D. J. Legislative Oversight in the Ukrainian Rada: Assessing the Effectiveness of Parliamentary Committees. *The Journal of*

Legislative Studies. 2011. Vol. 17(4). pp. 501–524.
<https://doi.org/10.1080/13572334.2011.617553> (accessed 17 September 2023)

65. Kneuer M. Unravelling democratic erosion: who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*. 2021. vol. 28(8) pp. 1442-1462. URL: <https://doi:10.1080/13510347.2021.1925650> (accessed 27 October 2023)

66. Laebens Melis G., Lührmann A. What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*. 2021. vol. 28(5). pp. 908-928. URL: <https://doi:10.1080/13510347.2021.1897109> (accessed 27 October 2023)

67. Legislative impact analysis and post-legislative scrutiny at the National Assembly of Nicaragua. *Innovation tracker*, IPU. Issue 9, 27 July 2021. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/legislative-impact-analysis-and-post-legislative-scrutiny-national-assembly-nicaragua> (accessed 27 October 2023)

68. Leston-Bandeira C. *From Legislation to Legitimation. The role of the Portuguese parliament*. London ; New York : Psychology Press, 2004. 184 p.

69. Leston-Bandeira, C., P. Norton. *Parliamentary Institutions - Basic Concepts*. ResearchGate, 25 Aug. 2017. doi:10.13140/RG.2.2.26240.74245 (accessed 17 September 2023)

70. McCallum M. *Digital Parliament: Canada in Context*. Library of Parliament, publication № 2021-30-E, 11 April 2022. URL: lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/202130E (accessed 27 October 2023)

71. Mezey M. L. *Comparative Legislatures*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1979. 317 p.

72. Moellers C. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford University Press, 2013. 275 p., pp. 110–149

73. *Official Information Act 1982 – New Zealand Legislation*. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/096be8ed81d3a545.pdf> (accessed 27 October 2023)

74. Ozymy, J., Rey, D., Stanton, S. S. *Legislative careerism, institutional resources, and administrative influence over legislative policy making in the*

american states. Commonwealth. 2013. 16(1). URL: <https://doi.org/10.15367/com.v16i1.462> (accessed 27 October 2023)

75. Parliamentary versus presidential government / edited by A. Lijphart. Oxford ; New York : Oxford University Press, 1992. 257 p.

76. Parliaments in Contemporary Western Europe / ed. by P. Norton. 1st edition. London, N.J. : Routledge, 2013. 232 p.

77. Parliaments and COVID-19: principles and practice; challenges and opportunities – PSA Parliaments. Dec. 02, 2020. URL: <https://psaparliaments.org/2020/12/02/parliaments-and-covid-19-principles-and-practice-challenges-and-opportunities/> (accessed 27 October 2023)

78. Parliaments in the modern world : changing institutions / ed. by Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1994. 180 p.

79. Poyet C. Personalised Representation in a Weak and Party-Controlled Legislature: Policy Responsiveness in the French Parliament. Political Studies Review. 2021. vol. 19(3). pp. 393-409. URL: <https://doi:10.1177/14789299211007987> (accessed 27 October 2023)

80. Select Committees. UK Parliament official website. URL: <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/> (accessed 27 October 2023)

81. Sieberer U. The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis. West European Politics. 2011. Vol. 34(4). pp. 731-754. URL: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.572389> (accessed 27 October 2023)

82. Sörensen J., Olsson E. J. Shadow Management: Neoliberalism and the Erosion of Democratic Legitimacy through Ombudsmen with Case Studies from Swedish Higher Education. Societies. 2020. vol.10(2), № 30. URL: <https://www.mdpi.com/2075-4698/10/2/30#fn022-societies-10-00030> (accessed 27 October 2023)

83. Sutcliffe S., Court J. A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries. Overseas Development Institute, January 2006. URL: <https://cdn.odi.org/media/documents/190.pdf> (accessed 27 October 2023)
84. Szymański A. Competitiveness of Elections in Turkey – the Case of Pro-Kurdish Party. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*. 2019. Vol. 14/2. pp. 25–42. URL: <https://journals.umcs.pl/teka/article/view/10683> (accessed 27 October 2023)
85. Tusalem R. Bringing the legislature back in: examining the structural effects of national legislatures on effective democratic governance. *Government and Opposition*. 2021. Vol. 58(2). pp. 291-315. URL: <https://doi.org/10.1017/gov.2021.32> (accessed 17 September 2023)
86. United Nations Guide on Anti-Corruption Policy. URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf (accessed 17 September 2023)
87. Vahniak H. Political Dialogue between the European Parliament and the Verkhovna Rada of Ukraine (Institutional Capacity, Inter-Parliamentary Communication, New Format of Intercommunication). *Historia i Polityka*. 2017. № 20(27). pp. 79-88. <https://doi.org/10.12775/HIP.2017.013>. (accessed 27 October 2023)
88. Wegmann S. Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective. *The Journal of Legislative Studies*. 2022. vol. 28(1). pp. 1-25. URL: [doi:10.1080/13572334.2020.1843233](https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1843233) (accessed 27 October 2023)
89. World e-Parliament Report 2022. Parliaments after the pandemic – IPU, 2022. URL: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-11/world-e-parliament-report-2022> (accessed 27 October 2023)