

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СИСТЕМІ ІНСТИТУТІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»

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


Опалька Сергія Миколайовича

Науковий керівник:

доктор філософії з публічного управління та адміністрування

Дзега Володимир Дмитрович

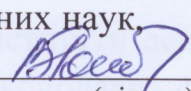
Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Опалько С.М. 

(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри парламентаризму від «04» 18 2023 р., протокол № 14.

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


(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Опалько С.М. Парламентаризм у системі інститутів державної влади. – 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.

Зміст анотації.

У роботі обґрунтовано проблеми дослідження ролі парламенту як інституту державної влади, серед яких : різноманітність наукових підходів до теми дослідження; уточнення базових понять дослідження та аналіз стану розвитку конституційних положень про діяльність парламенту України - Верховну Раду України.

Охарактеризовано особливості діяльності парламенту як органу державної влади, а саме: пріоритетність законодавчої діяльності; основні функції та повноваження; технологічні інструменти.

Визначено такі напрямки посилення ролі парламенту у системі державної влади України, як розвиток законотворчого процесу, вдосконалення політичної структуризації парламенту, оптимізація структури Апарату Верховної Ради України в умовах парламентської реформи та воєнного стану.

Ключові слова: парламент, державна влада, інститути державної влади, державне управління, органи державної влади, законодавча функція парламенту, парламентаризм.

ANNOTATION

Opalko S.M. The role of parliament in the system of institutions of state power. – Qualifying master's work as a manuscript.

Qualification master's work for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level of knowledge 28 "Public administration and administration", specialty 281 "Public administration and administration". – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

Contents of the instruction.

The paper substantiates the problems of studying the role of parliament as an institution of state power, including: a variety of scientific approaches to the research topic; clarification of the basic concepts of research and analysis of the state of development of constitutional provisions on the activities of the Parliament of Ukraine - the Verkhovna Rada of Ukraine.

The features of the activities of the parliament as a body of state power are characterized, namely: - the priority of legislative activity; main functions and powers; technological tools

Such ways of strengthening the role of the parliament in the system of state power of Ukraine, such as the development of the law-making process, improvement of the political structuring of the parliament, optimization of the structure of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine in the conditions of parliamentary reform and martial law, have been determined.

Key words: parliament, state power, institutions of state power, public administration, public authorities, legislative function of parliament, parliamentarism.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	9
1.1 Наукові погляди вітчизняних учених на діяльність парламенту в системі інститутів державної влади на засадах історизму	9
1.2 Понятійне поле дослідження проблеми у вітчизняній науковій літературі.....	14
1.3 Аналіз забезпечення розвитку конституційних засад діяльності парламенту України	22
Висновок до 1 розділу.....	32
РОЗДІЛ 2	35
ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ОДНОГО З ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	35
2.1. Специфіка законодавчої діяльності парламенту	35
2.2. Інструментальний підхід аналізу діяльності парламенту	44
Висновки до розділу 2	55
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	57
3.1. Процесуальний підхід дослідження законотворчого процесу	57
3.2. Напрями вдосконалення політичної структуризації парламенту	67
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	83

ВСТУП

Актуальність магістерської роботи. Прийняття Конституції України ознаменувало початок нового етапу в розвитку нашої держави та її правової системи. Насамперед це породило необхідність подальшого вдосконалення не лише національного законодавства, а й діяльності всіх інститутів державної влади, зокрема законодавчої, від якої залежить стратегія і тактика розвитку держави. Особливо в умовах війни України з Російською Федерацією роль парламенту (Верховної Ради України) стає все більш неоціненною. Кожне його рішення має наслідки і веде до перемоги над загарбником.

Нині Україна як демократична соціально-правова держава з достатньо розвиненим громадянським суспільством, взяла курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, тому все більше уваги приділяється роботі Верховної Ради України як єдиному органу законодавчої влади в системі інститутів державної влади. Особливо це помітно в умовах воєнного стану в Україні, де оперативно прийняті політичні та адміністративні рішення сприяють захисту нашої країни та здійсненню ефективної та якісної державної влади. Тому діяльність українського парламенту, яка базується на конституційно-правовій природі, має бути більш якісним та ефективним та позитивно впливати на процеси державного управління.

Загальне питання формування та функціонування Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади викликало неабиякий інтерес у вітчизняних науковців, зокрема в таких як: О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, І.М. Берназюк, Ф.В. Веніславський, А.З. Георгіца, В.А. Гошовська, Г.С. Журавльов, Ю.М. Назаренко, Н.Л. Омельченко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, С.В. Сорока, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та ін. Різні аспекти діяльності українського парламенту відображені в працях Н.І. Gruszańska, S.V. Лінецький, Ю.В. Ломжець, А.В. Лубченко, Аю. Ковальчук, О.І., Надельнюк, О.Г. Самойлюк, І.Є. Словацька, І.К. Снігур, О.В. Токар-Остапенко, І.С. Чмелько, І.В. Фріза та ін. Проте тема дослідження, присвячена визначенню

ролі парламенту в державному управлінні, зокрема в системі інститутів державної влади, у світлі сучасних змін у публічному управлінні, залишається актуальною і сьогодні.

Це мотивує продовжувати дослідження з обраної теми для підвищення рівня ефективності державного управління в цілому.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є дослідження теоретико-правових аспектів ролі парламенту в системі інститутів державної влади та обґрунтування практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавчої функції єдиного органу законодавчої влади в державному управлінні.

Мета магістерської роботи може бути реалізована такими завданнями:

- розкрити наукові погляди вітчизняних учених на діяльність Верховної Ради України в системі інститутів державної влади на засадах історизму;
- уточнити понятійно-категоріальне поле дослідження у вітчизняній науковій літературі;
- проаналізувати стан розвитку конституційних засад діяльності Верховної Ради України;
- характеризувати специфіку діяльності парламенту України як одного з інститутів державної влади;
- визначити напрями посилення ролі парламенту в системі державної влади в Україні;
- обґрунтувати практичні рекомендації щодо оптимізації структури Апарату Верховної Ради України в контексті імплементації зарубіжного досвіду в умовах демократичних перетворень та воєнного стану.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у процесі функціонування органів державної влади України.

Предметом дослідження є парламентаризм в системі інститутів державної влади.

Методи дослідження. Методологічною основою даної роботи є поєднання загальнонаукових методів і спеціальних методів дослідження. Зокрема, при вирішенні завдань використовуються такі наукові методи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння та ін..

Формально-логічний метод використовувався для визначення основних понять дослідження; висвітлення діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в системі державної влади – структурної та функціональної; обґрунтування функцій Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування та організації діяльності інших органів влади – порівняльно-правовому; визначення домінуючої ролі парламенту у здійсненні державного управління – системність та аналітичність.

На основі причинно-наслідкового аналізу та методу прогнозування окреслено проблеми організації та діяльності українського парламенту та запропоновано шляхи їх вирішення з метою ефективного державного управління. За допомогою логічного та діалектичного методів зроблені висновки з проведеного дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що в роботі обґрунтовано роль нормативно-правових аспектів діяльності парламенту України в системі інститутів державної влади, що безпосередньо впливає на ефективність державного управління.

Вперше в роботі здійснено аналіз проблеми дослідження на засадах історизму, який є передумовою прийняття державно-управлінських рішень в органах державної влади задля посилення ролі парламенту у системі державного управління України;

Удосконалено характеристику нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення державного управління на засадах парламентаризму в умовах сучасних викликів та воєнного стану в Україні;

Набули подальшого розвитку аналіз стану діяльності парламенту України в системі інститутів державної влади, джерельна база дослідження,

запропоновані практичні рекомендації щодо пріоритетних напрямків посилення ролі парламентаризму в державному управлінні в умовах сучасних викликів

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази та досягнень вітчизняної та зарубіжної політико-управлінської думки в магістерській роботі запропоновано шляхи вдосконалення організації та діяльності Верховної Ради України в умовах сучасних змін в державному управлінні (парламентська реформа, оголошення воєнного стану у державі), практичне застосування яких сприятиме усуненню існуючих перешкод у роботі українського парламенту, ефективній реалізації державного управління, а також підвищить ефективність та якість роботи народних депутатів.

Висновки з магістерської роботи можуть бути використані: у науково-дослідній частині – для вдосконалення технології взаємодії Верховної Ради України з іншими державними органами та суб'єктами державного управління; у творчій діяльності - як теоретичний матеріал для оцінки та прийняття законів та інших нормативно-правових актів, призначених для регулювання діяльності Верховної Ради України; у курсі підвищення кваліфікації студентів спеціальності «Парламентаризм і парламентська діяльність» - авторів навчальних посібників та студентів у сфері фінансового менеджменту в рамках викладання навчальних дисциплін і спеціальностей.

Структура магістерської роботи: визначається метою та темою дослідження. Дипломна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків до розділів, загального змісту магістерської роботи та списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи – 94 сторінки, з них основного тексту – 80 сторінок. Список літератури містить 112 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1 Наукові погляди вітчизняних учених на діяльність парламенту в системі інститутів державної влади на засадах історизму

Десятиліттями залишається актуальним питання про місце і роль парламенту в системі державного управління. І як зазначають науковці, на початковому, першому етапі становлення сучасної парадигми парламенту зі статусом законодавчої влади, наша періодизація охоплює наукові праці М. Грушевського [1], П. Христюка [2] та ін. велике значення.

Дослідники розробили концептуальні основи, основні ознаки парламенту та визначили критерії ефективності законодавчого інституту. Завдяки цим досягненням було теоретично обґрунтовано діяльність сеймів, подібних до сучасного типу, та спроможно запрацювати перший на території України такий парламент – Центральна Рада УНР.

Другий етап формування наукових поглядів на проблеми представницької влади та її органів у системі державної влади представлений науковими працями таких українських учених, як Г. Атаманчук [3], В. Журавський [4], П. Кислий [5] та ін.

Третій етап становлення сучасної ідеології інституту парламентаризму проходив у складних історичних умовах – тривалій економічної та конституційної криз – вилився в обмежену появу навчальної та спеціальної наукової літератури. З цієї причини особливого значення набуває монографічна праця В. Шаповала «Зарубіжний парламентаризм», у якій прослідковуються різні моделі функціонування парламентів світу [6]. Навчальний матеріал отримав позитивну оцінку науковців і практиків, оскільки наводив багатоаспектні приклади їх подальшого можливого

застосування в національній системі державної влади, сприяв пошуку оригінальної моделі, прийнятної для українських реалій.

На четвертому (сучасному) етапі розвитку національного парламентаризму особливого значення набуває діяльність учасників Наукової школи національного парламентаризму, яка діє під керівництвом професора Валентини Гошовської [7-10] та ін.

Практично всі періоди формування наукової думки про національний парламентаризм та роль законодавчого органу в ньому в системі інститутів державної влади визначають напрями розвитку демократичного врядування в Україні, в якому особлива роль відводиться законодавчій владі. установа. Незалежно від декларованих форм правління, в усі періоди вітчизняні вчені визнавали парламент одним із показників функціонування демократичної республіки. Саме нормативні зміни стали пріоритетною основою доктрин парламенту, які згодом були врегульовані в Основному Законі незалежної держави.

Початок 1990-х років. характеризується публікацією низки наукових праць про формування представницьких органів влади, національно-визвольні змагання на території сучасної України та пошуки власної політико-ідеологічної ідентифікації [11-14].

Активне вивчення парламенту міститься також у підручниках з історії держави і права, конституційного права та державного права зарубіжних країн українських і зарубіжних дослідників – А. Георгіца [15], Ю. В. Шевченка [15], Ю. В. Шевченка [15], В. І. Шевченка [15], В. В. Шевченка [15], В. В. Шевченка [15]. Фрицький [16], В. Шаповал [17], П. Шляхтун [18] та ін.

Великим науковим інтересом користуються монографії, підручники та посібники з парламентаризму. Незалежна гілка набуває дедалі більшого теоретичного оформлення та завершеності, еволюціонуючи в бік «парламентаризму». Парламентська діяльність заслуговує на уважне вивчення студентами, практиками та науковцями, усіма, хто цікавиться перебігом політичних процесів.

Історичним фактом у процесі становлення національного парламенту та дослідження парламентаризму загалом є створення 10 липня 2009 р. за сприяння Верховної Ради України кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії ім. Державне управління під керівництвом Президента України.

Кафедра парламентаризму, створена спочатку в Національній академії державного управління при Президентіві України (працює до 2021 року), а потім у КНУ ім. Тараса Шевченка став першим в Україні спеціалізованим навчальним закладом, спрямованим на підготовку висококваліфікованих кадрів – кваліфікованих спеціалістів у сфері державного управління та адміністрування, парламентаризму та депутатської діяльності, здатних аналізувати, розробляти та реалізовувати державну політику; здійснює політико-правове регулювання депутатської діяльності, регламентних процедур, бере кваліфіковану участь у забезпеченні законотворчості та правотворчого процесу в державних органах і органах місцевого самоврядування, Апараті Верховної Ради України та апаратах місцевих органів влади. ради [19].

Основними завданнями кафедри парламентаризму є: аналіз та розробка теоретико-методологічних засад парламентаризму та депутатської діяльності; розробка та викладання навчальних дисциплін; підготовка наукових кадрів; надання експертної, аналітичної, консультативної, методичної та інформаційної допомоги органам державної влади та місцевого самоврядування, політичним партіям та організаціям.

Під редакцією В. Гошовської та колективу викладачів кафедри парламентаристики видано підручник «Парламентаризм» (2016), який за своїм змістом є логічним продовженням попередніх навчальних та науково-методичних матеріалів, таких як («Парламентаризм і парламентська діяльність» /2009/, «Основи національного парламентаризму» у 2-х томах /2010/, «Ука еліта» /2014/, «Політичне лідерство» /2014/, «Політична опозиція /2014/ та ін.) [20]. Цей посібник відображає «парадигмальні зміни» європейської теорії та

практики державного (суспільного) управління, які є втіленням процесів формування «нової географії знання» та «нової геометрії влади» в Європі та навколо неї. світ.

Особливо важливими у змісті цього підручника є знання, що характеризують існуючі тенденції сучасного світового дискурсу про народовладдя, як один із найефективніших способів організації влади, що характеризується особливістю громадянських взаємодій суспільства та держави; існуючі «за» і «проти» у світовому, європейському та національному дискурсі щодо парламентаризму; історико-теоретичні основи та проблеми минулого, сучасності та міжнародного парламентаризму; специфіку діяльності Верховної Ради України як загальнодержавного вищого представницького і законодавчого (конституційного) колегіального органу влади, що відображає суверенну волю народу і постійно здійснює його повноваження.

Не менш важливим для нашого дослідження є включення монографій та докторських дисертацій українських учених.

Наприклад, у монографії Я. Фрицького «Державна влада в Україні» досліджується походження термінів «парламент» і «парламентаризм», історія становлення Верховної Ради України, проблеми її структурування та здійснення діяльності, розглядаються питання про походження термінів «парламент» і «парламентаризм». і досліджуються конституційні функції. Автор класифікував і визначив правову природу актів законодавчої влади та узагальнив пріоритетність законодавчої влади серед інших гілок державного апарату [21].

Науковець І. Процюк проаналізував парламент з точки зору взаємодії державних органів у різні історичні періоди після проголошення незалежності України, а також наголосив на можливості зміни співвідношення повноважень Президента та Прем'єр-міністра та парламенту в більшості держав з змішана форма правління. Автор обґрунтовував пропозиції щодо розширення повноважень Верховної Ради України, роль якої в державному апараті є

особливою (повноваження Глави держави мають мати передусім політичний характер), необхідність законодавчого врегулювання статусу Ради, парламентська більшість, суперечливість запровадження двопалатності, функціонування одного, а не механічно та штучно розділеного державного апарату [22].

У колективній монографії «Демократичні засади організації та функціонування вищих органів державної влади України» за редакцією Ю. Барабаша знову висвітлюються проблемні аспекти функціонування Верховної Ради України – низький рівень правової та загальної культури громадян. народних депутатів, порушення регламентованих ними засад у законодавчих і конституційних процедурах (інституційне висування) та контролі; безкомпромісність у взаємодії з іншими елементами державної влади. Дослідники виступають за запровадження двопалатного парламенту, здатного застосовувати більш сталу практику державотворення, що захищає національні та регіональні інтереси [23].

У сучасних дослідженнях важливу роль відіграє докторська робота В. Гапоненка [24], яка обґрунтовує концептуальну модель інституційних передумов демократизації політичної системи України і в якій значна роль відводиться парламенту. себе.

Особливу увагу було приділено також роботам таких українських вчених, як Ю. Древаль [25], В. Журавський [26], П. Кислий [27], В. Шаповал [28]) та ін.

Зокрема, В. Журавський проводив теоретико-правові та історико-правові дослідження (зародження ідеї парламентаризму вбачав у козачинському періоді); П. Кислий – основну увагу зосередив на реконструкції представницького органу періоду розбудови радянської держави в окремий елемент системи стримувань і противаг; В. Шаповал – з питань діяльності парламенту в різні історичні періоди.

1.2 Понятійне поле дослідження проблеми у вітчизняній науковій літературі

Наукове дослідження діяльності парламенту неодмінно передбачає уточнення його визначення через аналіз доктринальних тлумачень.

У теорії менеджменту та державного управління можна знайти багато визначень терміна «парламент», жодне з яких не претендує на досконалість чи повноту.

Термін «парламент» походить від о. parler - «говорити». Соціальний інститут, подібний до парламенту, діяв в Афінах за часів Перікла (Народні збори і Рада п'ятисот), а трохи пізніше в Римській імперії. Приблизно з 12-13 ст. сам термін «парламент» відноситься до перших прообразів парламенту - іспанських кортесів і англійського парламенту. Однак історично кажучи, орган станового представництва із законодавчою владою виник у середньовіччі, коли державні парламенти були невід'ємною частиною державного механізму, хоча вони не функціонували, за винятком англійського, на постійній основі (парламент у Англія, Генеральні штати у Франції, Альтинг в Ісландії, Кортеси в Іспанії, Рейхстаг і Ландтаг німецьких земель, Сейм у Польщі).

Виникнення сучасного парламентаризму зазвичай пов'язують з поширенням доктрини народного представництва, теоретично обґрунтованої ідеологами буржуазних революцій 17—18 вв.(століття) . Відповідно до класичної теорії поділу влади, парламент як законодавча влада вважається пріоритетною серед інших гілок законодавчої влади, оскільки регулюється, серед іншого, такими: Конституція США, прийнята в 1787 р. Прийняття цього документа означало офіційне визнання парламентів як виборних представницьких органів, що виконують законодавчі, контрольні, бюджетні, конституційні та зовнішньополітичні функції [29; тридцять; 31].

Починаючи з 19 ст. в теорії і практиці державного будівництва термін «парламент» використовується як назва дорадчих нарад, основним завданням

яких є прийняття законів і бюджету. На початку ХХ століття переважна більшість науковців і політиків визначали парламент як постійно діючий представницький орган зі статусом законодавчої влади, створений на засадах прямого, загального, рівного і таємного виборчого права. Принципи парламентаризму є прогресивними, оскільки вони характеризують умови і способи захисту і гарантування інтересів різних соціальних груп їх представниками.

Початок ХХ століття ознаменувався важливими науковими дослідженнями проблем відповідальності, повноважень, структури, формування та організації діяльності депутатів, які стали теоретичною основою сучасного розвитку доктрини парламентаризму, яка базується на політична еліта [32], до якої вітчизняні вчені відносять «меншість суспільства, що становить відносно самостійну, відносно привілейовану групу, наділену особливими психологічними, соціальними та політичними рисами, що безпосередньо бере участь у прийнятті та реалізації рішень, пов'язаних із застосуванням державної влади чи впливу на неї [33, С. 87].

За сучасними визначеннями парламент – це:

- «родова назва вищого колегіального представницько-законодавчого органу загальнодержавної дії в демократичних країнах, який відображає суверенну волю народу і діє постійно (паралельна назва законодавчого органу)» [34, З, 565];

— виборний колегіальний вищий орган державної влади, що діє в умовах демократичного правління, основним повноваженням якого є законодавча діяльність [35];

— єдиний національний, колегіальний постійно діючий орган, що представляє законодавчу владу в системі поділу влади [36];

— інститут правової державної влади, форма забезпечення політичної гласності та відкритої політичної полеміки [37].

Аналізуючи ці визначення, приходимо до висновку, що законодавча функція парламенту є пріоритетною, що свідчить про його важливе та особливе значення в державі. Адже акт — це «нормативно-правовий акт, встановлений органом законодавчої влади як загальнозастосовна норма, що має найвищу юридичну силу» [38].

Незалежно від сили законів у державі панують права і свободи людини, громадянина і члена суспільства в цілому. Таке розуміння права дає можливість узагальнити, що парламент як законодавчий орган, незважаючи на свою специфіку, є єдиним у системі розподілу державної влади, оскільки право вище за право, тобто «закон первинний, а закон вторинний». " /там само/

У колективній монографії «Український парламентаризм: минуле і сучасність» визначення парламенту трактується через характеристику його змісту та форми. Зокрема, за змістом своєї діяльності вона є передусім органом законодавчої влади. За формою - національні збори або збори депутатів; постійні збори (форуми), де обговорюються та вирішуються найважливіші суспільні та державні питання [39, С. 11].

Отже, термін «парламент» є загальним поняттям законодавчого органу. Лише в деяких країнах (Великобританія, Канада, Греція, Грузія, Казахстан, Молдова) це визначення законодавчо закріплено як офіційна назва законодавчого органу. У федераціях і конфедераціях парламент називається національними/державними/союзними зборами або федеральними зборами (Російська Федерація, Швейцарія). Нарешті, є країни, представницькі органи яких названо - національна/вища рада (Білорусь, Україна, Словаччина), збори (Угорщина), конгрес (США, Аргентина).

Окремі парламенти мають суто індивідуальні назви, сформовані під впливом національних особливостей державотворчих процесів: Фолькетинг (Данія), Альтинг (Ісландія), Стортинг (Норвегія), Рикстаг (Швеція), Сейм (Латвія, Литва), Кортеси (Іспанія).), кнесет (Ізраїль), собор (Хорватія), конгрегація (Словенія), меджліс (окремі країни Азії). Однак згадані назви є

лише транскрипцією національних визначень, які українською мовою перекладаються як «народні збори», що мають усі істотні ознаки представницької влади [40].

У конституціях переважної більшості країн зазвичай не дається детальних визначень парламентів – констатується факт існування такого важливого елемента державного механізму, його чисельний склад, призначення та принципи створення.

Часто досліджуване поняття є складовою власної назви – елемента конституційного визначення законодавчого інституту. Зокрема, Основний Закон України (ст. 75) визнає парламент – Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади [41].

Незважаючи на різні модифікації поняття «парламент», майже всі вони містять перелік основних властивостей органу державної влади: «представницький характер – інститут представляє інтереси різних соціальних верств, які він реалізує шляхом колективного обговорення та прийняття важливих для більшості населення держави рішень; виборність – весь склад (одна з палат) обирається народом шляхом прямих, таємних, загальних і рівних виборів; здійснення законодавчих, контрольних, господарських, представницьких, фінансово-бюджетних та інших функцій; загальнодержавний (загальнодержавний) характер - влада органу влади поширюється на територію всієї держави; професіоналізм постійних заступників; специфічна структура (однопалатний або двопалатний, виконавчі, робочі та допоміжні органи, об'єднання депутатів), методи і форми діяльності» [42, с. 30-31].

Отже, парламент є загальнодержавним, загальнодержавним, представницьким, постійно діючим (професійним) колегіальним органом державної влади, прерогативою якого є остаточне визначення змісту, сутності та структури майбутнього права (законодавства).

Спорідненим, але не тотожним поняттю «парламент» є визначення «парламентаризм», яке нині досить активно використовується дослідниками теорії державного управління. Він реалізований у багатьох освітніх (навчально-наукових) програмах підготовки державних службовців, які належним чином посилаються на національні документи – Стандарт вищої освіти, Єдину програму державного кваліфікаційного іспиту за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Тому обов'язковим елементом свідоцтва здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» є Єдиний державний кваліфікаційний іспит за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» другого (магістерського) рівня вищої освіти [43].] і охоплює, серед іншого, розкриття поняття «парламентаризм».

Це свідчить про достатньо високий рівень усвідомлення ролі парламенту як основного суб'єкта парламентаризму в системі політичної організації влади в державі, і хоча у вітчизняній теорії державного управління це абсолютно нове явище, і під час період радянської державності доктрина парламентаризму вважалася пережитком буржуазного ладу, переважна більшість сучасників характеризує парламентаризм як тип політичного режиму, систему розподілу влади, за якої юридичне і фактичне верховенство здійснюється в представницьких національний орган - парламент.

Визначення, що визначає парламентаризм як врегульовану законодавством і відповідним чином трансформовану в практичну площину організацію влади в державі та суспільстві, згідно з якою парламент, побудований на демократичних засадах, має правовий статус і реальну владу представницької, законодавчої, контрольної та установчої. -номінаційний характер видається досить ефективним у бюджетній, фінансовій та зовнішньополітичній сферах, а його активна діяльність гарантує захист інтересів як більшості, так і меншості громадян країни [44].

Важливим є висновок сучасної дослідниці В. Гошовської про те, що парламентаризм є особливою системою державного управління, яка, на

відміну від інших його проявів, характеризується принципами народовладдя та представницької демократії [45].

Слід зазначити, що в зарубіжній науковій літературі термін «парламентаризм» вживається також як синонім терміна «парламентська влада» (*regime parlementaire*) — специфічного способу організації та функціонування, згідно з яким парламент є органом, у якому функціонує парламент. відбувається обмін думками та діалог національного представництва з урядом, урядовою більшістю та опозицією [46].

Основою парламентаризму є загальні принципи демократії, до яких належать: громадянське суспільство з високим рівнем правової культури; принцип верховенства права і права; пріоритет свободи і прав людини над інтересами держави; формування цінностей, що виключають конфлікт публічних і приватних інтересів при здійсненні державної влади [47].

Вищезазначені принципи становлять своєрідну «рамку» для формування політичного режиму, який характеризується багатопартійністю, організацією та функціонуванням уряду за підтримки парламентської більшості, простою процедурою зміни вищої влади. орган виконавчої влади, здійснення народної влади в умовах демократичного правління, що стало можливим завдяки функціонуванню національного, професійного, представницького законодавчого інституту зі значними повноваженнями у сфері державного управління та правотворчості, з чітко визначеними форми і методи його здійснення. діяльність.

Виходячи з нерозривного зв'язку парламентаризму з іншими інститутами держави та громадянського суспільства, у наукових джерелах існує думка, що в широкому розумінні парламентаризм – це розвинена система представницьких інститутів різного рівня та змісту. Він забезпечує функціонування політичних, громадських, професійних та інших організацій і рухів, заснованих на інтересах, в яких в тій чи іншій формі обов'язково добровільно і активно беруть участь широкі верстви суспільства.

Інститути громадянського суспільства організують і узагальнюють запити та потреби громадян, їхні політичні та ідеологічні симпатії, а парламент, як законодавча інституція, приймає загальноприйнятні норми функціонування суспільства [49].

Деякі дослідники вважають парламентаризм більш складною і багатогранною системою організації державної влади, ніж парламент і простий розподіл влади. Лише поєднання обов'язкових елементів – визнання пріоритетної ролі парламенту в структурі державної влади, наявність певної шкали суспільних цінностей, до яких належать суспільна та особиста власність, дотримання принципів верховенства права та верховенство права, існування громадянського суспільства, що характеризується демократичністю та високою політико-правовою культурою громадян – є детермінантою парламентаризму як «стану солідарності між парламентом – представником суспільства, народом і виконавчою владою» [49, стор 18].

Аналіз теоретичних праць з проблеми парламентаризму дозволяє зробити висновок, що в науковій літературі розглядуваний термін трактується переважно у двох значеннях. Більшість науковців вважає парламентаризм політичною системою, системою організації державної влади, яка структурно і функціонально базується на принципах поділу влади та верховенства права під керівництвом або особливою роллю парламенту. Деякі інші позиції дотримуються вчені, які трактують парламентаризм лише як ідейно-теоретичну концепцію, що передбачає існування організованого державою суспільства, заснованого на зазначених принципах.

Багатоаспектність досліджуваного поняття дозволяє визначити сукупність взаємопов'язаних елементів, таких як: парламент (організуючий, основний елемент), діяльність якого визначає розвиток організаційно-функціональних аспектів (практика функціонування парламенту, характеризується особливою, пріоритетною роллю парламенту в системі державної влади), нормативно-правовий (конституційне законодавство), науковий (теорія парламентаризму з урахуванням досягнень вітчизняної та

зарубіжної наукової думки), історичний (передумови, осн. етапи, тенденції, напрями та форми еволюції парламентаризму), ідеологічний (сукупність поглядів, ідей, концепцій, що базуються на конкретних науково-політичних знаннях та уявленнях, метою яких є вплив на формування та розвиток правової та політичної культури громадян. населення) та світоглядні рівні (правова та політична культура, легітимність і легальність парламенту в очах суспільства). Тільки взаємозв'язок цих елементів породжує парламентаризм.

Тому можна сказати, що поняття «парламент» і «парламентаризм» споріднені, але не тотожні. Парламент як орган державної влади може існувати і без парламентарної держави, а парламентаризм без функціонування сильного і потужного парламенту набуває рис номіналізму (парламент є організуючим - інституційним і функціональним - елементом системи парламентаризму). Керівна роль парламенту в державному апараті визначається специфікою впливу представницького органу держави на суспільні відносини шляхом здійснення представницьких, законодавчих, регулятивних, контрольних та інших функцій і повноважень, визначених чинним законодавством держави.

Визначенню подальшої стратегії розвитку національного парламенту присвячена робота над монографічним та дисертаційним планом щодо окремих аспектів його створення, структури та діяльності. Особливо збагатили науку державного управління дослідження докторських дисертацій О. Антонової [50], В. Крейденко [51], Т. Мельчук [52], М. Твердохліб [53], А. Шишак [54] та ін. .

Підсумовуючи, слід констатувати, що стан наукової розробки питання визначення ролі парламенту в державному управлінні знаходиться на достатньому рівні, про що свідчить поява нових монографічних праць та докторських дисертацій. Проте це не заважає продовжувати дослідження в окресленому напрямі через відсутність цілісних критичних досліджень українського парламенту у сфері системи інститутів державної влади, розміщення органів влади та балансу їх діяльності. . Адже, як показано в цьому

дослідженні, чотири етапи генезису наукових поглядів на діяльність парламенту в системі інститутів державної влади, які пов'язані з трансформацією ролі Верховної Ради України в державному суспільстві - політичний процес, можна поширити і на військову стадію, на якій зараз перебуває Україна. З чотирьох розглянутих нами основних етапів слід зазначити, що всі вони характеризували роль парламенту в системі державного управління, яка суттєво відрізнялася: *перший етап розвитку науки* (поч. 20 ст. – 2020-і рр.) характеризувався визнанням рівноправності парламенту в системі поділу влади (законодавчої, виконавчої, судової); *другий* (1920-ті – 1990-ті роки) – вирівнювання його ролі в системі державного управління або її імітація; *третій* - надання парламенту пріоритету у вирішенні життєво важливих завдань держави і суспільства в умовах збереження балансу влади в державі; *четвертий* – забезпечення інституційного розвитку парламенту в системі політичної організації влади в державі, що є явищем парламентаризму та ознакою особливого типу державного управління, заснованого на демократичних засадах.

1.3 Аналіз забезпечення розвитку конституційних засад діяльності парламенту України

Аналізуючи роль українського парламенту в системі органів державної влади, важливо визнати його функціонування на основі конституції як основного закону, який більшою мірою гарантує верховенство права в державі, а отже, більшу легітимність парламенту. Адже, як стверджують українські вчені, «Конституція України в різні історичні періоди була спрямована головним чином на: утвердження справедливості та рівності для більшості громадян, які проживають на території держави; визнання принципу багатопартійності та плюралізму думок у державі та суспільстві; конкурсний відбір на керівні посади в державі авторитетних, високопрофесійних та патріотичних людей, у тому числі реалізаторів процесу конституційних змін,

які можуть забезпечити реалізацію конституційних гарантій; створення атмосфери довіри, прозорості та доступу до влади, солідарності, справедливості та етики в державі. Адже все починається з правил гри, які мають бути однаковими для тих, хто їх пише, і для тих, хто за ними живе» [55].

Прийняття першої Конституції незалежної України поклало початок новому етапу її історичного розвитку. Цей Основний Закон держави регулював суспільні відносини, які складають основу конституційного ладу. Визначення особливостей організації органів державної влади, і зокрема Верховної Ради України, мало важливе теоретичне та практичне значення, оскільки адаптувало міжнародні стандарти до національних реалій та забезпечувало правове регулювання подальшої діяльності парламенту, адміністративної, судової та місцевої влади. . реформ.

Взаємні поступки, досягнуті парламентом і президентом, ґрунтувалися на відмові від пропозиції двопалатності, скорочення загальної кількості парламентаріїв, праві глави держави розпускати парламент у разі, якщо він перешкоджає здійсненню активної державної політики. політики виконавчої влади на більш тривалий період, право вето на президентські укази та обмеження депутатської недоторканності тощо.

Відповідно до Конституції України 1996 р. однопалатний парламент, який складався з чотирьохсот п'ятдесяти представників професійних народів, діяв на засадах колективності, гласності та циклічності. Чергові вибори проводилися в останню неділю березня кожного четвертого року повноважень. Позачергові засідання скликаються Президентом і відбуваються протягом шістдесяти днів з моменту оголошення відповідного рішення.

Вільний мандат депутата забезпечував повну незалежність від виборців. Принципи пенсійного забезпечення та недоторканності, несумісності з іншими оплачуваними посадами мали на меті уникнути надмірного тиску та створити демократичну основу діяльності парламентарів.

Верховна Рада України як орган загальної компетенції вирішувала проблеми законодавчого регулювання всіх сфер державного і суспільного

буття, контролю за іншими гілками державної влади, і насамперед виконавчою владою та Президентом, формування окремих органів, елементи державного апарату та органи місцевого самоврядування. Його представницька функція стала узагальненням усіх напрямів і видів діяльності [56, с. 5-6].

Перелік юридичних осіб законодавчої ініціативи обмежили народними депутатами, президентом, Радою міністрів і Нацбанком. Єдиним суб'єктом промульгації законів залишався глава держави.

Відтоді парламент дав згоду на призначення Головою держави Прем'єр-міністра, який очолив підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України уряд.

Ліквідація інституту Президії зміцнила правовий статус підконтрольного Голові парламенту Апарату Верховної Ради України. Також було запроваджено принцип несумісності депутатського мандата внаслідок запровадження норми про заборону народним депутатам виконувати державні функції та одночасно виконувати представницькі функції. Порушення цього конституційного положення призвело до дострокової втрати прав за рішенням суду відповідно до змін до ЦПК [57, с.27].

Аналіз Основного Закону свідчить про наявність пріоритетних законодавчих, представницьких, конституційних і контрольних функцій парламенту. Реалізація відповідних повноважень відбувалася в умовах консолідації повноважень інших елементів державного апарату. Проте вагомий перелік справ, покладених виключно на Верховну Раду України та Президента, не міг не породжувати суперечок і навіть відкритих протистоянь між цими інституціями. Збереження вирішального впливу глави держави в ієрархії виконавчої влади, незважаючи на наявність формально визначених значних повноважень парламенту щодо цього, як і раніше, було підставою для рішучого взаємного заперечення особливого конституційно-правового статусу кожного з них.

Прийняття Конституції 1996 р. стало своєрідною основою для формування організаційно-правового порядку реалізації конституційних положень щодо діяльності парламенту.

Парламентська реформа - один із напрямів державно-правової системи - була спрямована на модифікацію законодавчої влади та вдосконалення політико-правових механізмів реалізації загальних принципів демократичного конституційного ладу.

Зокрема, закони «Про Рахункову палату» [58], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [59], положення – Постанова про структуру Апарату Верховної Ради України [60], затверджено Положення про помічника-консультанта народного делегата України [60] [61], Порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, що вносяться на розгляд Верховної Ради України [62] і т.д.

У 2003 році в результаті гострих політичних дискусій щодо необхідності конституційної реформи парламент і президент підготували різні редакції законопроектів "Про внесення змін до Конституції України". У березні-травні того ж року відбулося всенародне обговорення президентського проекту, який, серед ін. передбачено зміни в порядку проведення виборів і референдумів; структура, кількісний склад і повноваження Верховної Ради України; порядок створення Кабінету Міністрів України [63].

Президентський законопроект, на відміну від парламентського, передбачав запровадження пропорційної системи формування Верховної Ради України за виборчими списками партій та виборчих блоків із проведенням чергових виборів кожні п'ять років у рік виборів Президента держави, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Крім того, документ регулював порядок створення парламентської більшості протягом місяця з дня відкриття першої сесії новообраного парламенту або розпуску раніше діючої постійної більшості.

Встановлено, що гарантії правового статусу депутатської меншості встановлюються Конституцією та спеціальним законом.

В обох законопроектах пропонувалося формулювання депутатських прав у разі порушення народним депутатом принципу несумісності (не тільки зайняття інших оплачуваних посад, провадження іншої оплачуваної чи підприємницької діяльності, за винятком викладацької, наукової та творчої, але й бути депутатом). члена органу управління чи нагляду підприємства чи організації, яка спрямована на одержання прибутку) і не припиняти цю роботу протягом двадцяти днів з дня виявлення зазначеного. обставини.

Позитивним нововведенням стало дострокове припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком партії, у разі його виходу (виключення) зі складу фракції цієї політичної сили. Проаналізовані законопроекти також декларували повноваження Верховної Ради України призначати всіх державних посадових осіб Кабінету Міністрів України.

Депутатський законопроект наполягав на прийнятті Регламенту Верховної Ради України у формі підзаконного нормативно-правового акта; призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України за поданням Президента; призначення та звільнення з посади Президента Національного банку України без подання Глави держави, усього складу Ради Національного банку України та Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що безперечно сприяло б незалежність законодавчої влади від Президента. Документом розширено перелік посадовців, кандидатури на які погоджено парламентом, зокрема голів Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Державної митної служби України та Державної податкової адміністрації. Натомість із президентської редакції законопроекту навіть виключено існуючі конституційні положення щодо надання згоди на призначення та звільнення Президентом з посад голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України та Держкомтелерадіо [64].]

Редакція законопроекту, остаточно узгоджена різними учасниками політичного протистояння, була схвалена парламентом 8 грудня 2004 р., а набрання ним чинності було відкладено до 1 січня 2006 р. Багато з розглянутих вище положень набули чинності в рамках оновленої редакції Основного Закону. Законодавчий акт характеризувався посиленням змісту принципу неузгодженості та підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, врегулюванням правового статусу коаліції фракцій, встановленням Верховною Радою України повного складу Кабінету Міністрів України (Президент зберіг за собою межу представництва при призначенні кандидатів на посади Прем'єр-міністра, міністрів оборони та внутрішніх справ), призначення Президентом голів Антимонопольного комітету України, Держ. Комітету з питань радіомовлення і телебачення, Фонду державного майна України, а також про звільнення цих посадових осіб, призначення та припинення повноважень половини Національної ради з питань телерадіомовлення, надання згоди на призначення та звільнення Президентом з посад. Генеральної прокуратури України.

Термін повноважень Верховної Ради України тривав п'ять років. Зміни у сфері законодавчої діяльності стосувалися позбавлення Національного банку України права законодавчої ініціативи, надання можливості Голові Верховної Ради України офіційно оприлюднити ухвалений законопроект, не підписаний Президентом [65].].]

Ухвалення нової редакції Основного Закону призвело до змін до Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, було скасовано діяльність Президії представницького органу та врегульовано можливість функціонування лише фракцій та їх коаліцій. При цьому попереднім залишився поділ внутрішніх органів парламенту на виконавчі, робочі (постійні комісії перетворено на комітети) та допоміжні (секретаріат перетворено на апарат).

З 2006 року сесійний режим роботи передбачає діяльність народних депутатів на пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях

комітетів і тимчасових комісій, що проводяться в міжпленарний період, у депутатських фракціях та з виборцями. Консультативно-дорадчим органом у сфері завчасної підготовки та розгляду організаційних питань була Погоджувальна рада депутатських фракцій. Детальний опис парламентських процедур – не лише законодавчих, а й контрольно-визначальних – визначав реальні відносини вищих органів державної влади [66].

Подальше поглиблення суперечностей у діяльності вищих органів державної влади, деідеологізація суспільства, відсутність ефективної політики державотворення призвели до світової політичної кризи 2007-2008 років. Глава держави неодноразово ухвалював рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України з метою недопущення грубих порушень народними депутатами України положень ч. 6 ст. 83 Основного Закону. Основою контрольного впливу Президента вважали практику масового входження окремих депутатів до Антикризової коаліції.

Політичну кризу ще більше загострило визнання Конституційним Судом Регламенту Верховної Ради України 2006 року неконституційним через порушення форми та порядку затвердження – питання організації та порядку роботи парламенту повинні вирішуватися виключно за допомогою законів, зокрема Закону про Регламент [67].

Лише в лютому 2010 р. на основі консолідації політичних позицій парламенту та глави держави вдалося прийняти закон «Про Регламент Верховної Ради України» [68], який із деякими змінами та доповнень, чинний і сьогодні.

Складна суспільно-політична ситуація призвела до загострення конституційної дискусії навколо розробки альтернативних варіантів Основного Закону. Проведення різноманітних науково-практичних конференцій, метою яких було всебічне вивчення та узагальнення низки документів учасників конституційного процесу, дало змогу систематизувати проекти та досвід у сфері державного будівництва.

Представлені джерела містили досить оригінальні матеріали. Наприклад, Всеукраїнський Основний проект конституційних норм і вимог проголошував

президентську республіку. Глава держави – президент-гетьман – визнавався главою виконавчої влади і самостійно створював уряд. Законодавчому інституту – законодавчому віче – заборонялося втручатися в діяльність інших органів.

У нижній і верхній палатах працювало 250 професійних парламентарів. Нижня палата була створена «за принципом партійної більшості» і проводила законодавчу роботу та ухвалювала законопроекти в першому читанні. У документі прямо підкреслювалося, що нижня палата була позбавлена контрольних функцій.

Депутати верхньої палати поділялися на представників земель і старост. Перші обиралися від «територіально визначених Земель України в кількості двох осіб», другі – «по два представники Земель – Старийшин». Верхня палата працювала сесійно (для нижньої палати таких правил немає). До компетенції Палати входило надання висновків і затвердження остаточної редакції актів, взаємодія з іншими органами державної влади та управління, суб'єктами зовнішніх зв'язків.

Проект Конституції досить умовно визначав повноваження парламенту щодо формування та призначення, але взагалі не згадував про контрольні повноваження. Зокрема, Верховна палата дала згоду на призначення Президентом-Гетьманом прокурора України – незалежного Конституційного суду у складі п'яти суддів.

Запроваджено посаду Головного аудитора України, завданням якого є систематичний і постійний контроль за додержанням Конституції, діяльністю державних органів, використанням державних коштів, моніторинг договірних відносин, у тому числі зовнішньоекономічних, та управління кадровою політикою. Обраний громадянами одночасно з Президентом-Гетьманом, він очолював спеціальний виконавчий орган – Рахункову палату, до складу якої входили сто п'ятдесят спеціалістів у галузі права, моніторингу та аналітичних досліджень [69].

Описаний документ за стилем, структурою та змістом мало нагадує своїх попередників та сучасні документи, створені за часів незалежності України. Це

виглядало скоріше аналогією з конституційними проектами рубежу XIX-XX ст. Очевидно, що такий матеріал не був придатним для адаптації чи використання як теоретичної основи для подальших наукових досліджень.

Не залишилися осторонь конституційної дискусії й окремі народні депутати України. Їх проекти відзначалися високим науковим і практичним рівнем. Так, видана в 2009 році Конституція Ордену проголошувала президентську республіку з повним контролем глави держави, який очолював уряд, над виконавчою владою. Президент зобов'язався розпустити парламент, якщо він не почне пленарні засідання протягом тридцяти днів чергової сесії. Натомість Верховна Рада України була позбавлена права приймати рішення про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів, призначення окремих міністрів та висловлення недовіри уряду. Парламентарі мали право направляти звернення безпосередньо до Президента.

Про демократичне спрямування документу, а водночас про виклик постійній конкуренції між законодавчою та виконавчою владою, свідчить регламентація проведення всеукраїнських референдумів з питань висловлення довіри Верховній Раді України та Верховній Раді України. президент. У разі висловлення недовіри предметом загального голосування є позачергові вибори до незаконного державного органу.

У зв'язку зі скасуванням Закону "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. робота парламенту здійснювалася за ознаками президентсько-парламентської республіки.

У 2006-2011 роках національний парламент складався з народних депутатів України, обраних виключно за партійними списками. Нормативно-правовий акт охарактеризував виборчий процес відповідно до усталеної традиції щодо вимог до кандидатів та дати загальних виборів. Проте в документі проголошувалося, що виборчі округи визначатимуться виключно за адміністративно-територіальним устроєм, правом висування кандидатів партіями (виборчими блоками), 3% бар'єром [70].

Останні зміни від 2011 року передбачають змішану систему формування парламенту, право висувати кандидатів партіями чи шляхом самовисування, повернення до організації виборів не лише чергових і позачергових, а й повторних і непрямих, визначення одномандатних округів за рівної кількості виборців, встановлення прохідних бар'єрів для представників партій становить 5%, а для виборів в одномандатному окрузі необхідно отримати відносну більшість голосів [71].

Наслідком виборчої кампанії 2012 року, проведеної на основі оновленого Закону «Про вибори народних депутатів України», стало внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо умов створення підготовчої депутатської групи, фракцій, депутатських і депутатських груп, а також припинення діяльності депутатських груп.

З метою стабілізації політичної ситуації та уникнення подальшого блокування роботи новообраного Сейму 7-го скликання змінено положення про обов'язковість індивідуальної реєстрації та голосування народних депутатів України; забороняє перешкоджати розгляду питань порядку денного, роботі головуючого та голосуванню за інших депутатів [72], що, однак, системно не вирішило проблему порушення цих обов'язків.

У 2011 році, враховуючи важливість підготовки пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин, з метою забезпечення загальнодоступності, демократичності та деполітизації цього процесу, невтручання суб'єктів влади, а також запровадження широкої обговорення конституційних ініціатив, було створено Конституційну асамблею. Спеціальний допоміжний орган при Президентові виконував завдання: узагальнення практики застосування Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення; підготовка та затвердження Концепції змін до Основного Закону; розроблення проекту акта (акта) про внесення змін на основі Концепції та його (їх) попереднє погодження; організація громадського та фахового обговорення законопроекту та його доопрацювання [73].

Очевидно, що функціонування Установчих зборів мало відбуватися відповідно до принципів верховенства права та прерогативи прав людини, в умовах взаємодії всіх органів влади шляхом узгодження інтересів окремих політичних сил. Лише всі вищезазначені обставини становлять основу для підготовки обґрунтованих конституційних реформ, які стосуються специфіки парламентського представництва в Україні та реалізації на практиці основних напрямків взаємодії законодавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

Тому виборчий процес змінюється на фоні складної внутрішньої та зовнішньої соціально-політичної, економічної та військової ситуації.

Таким чином, розвиток інституту парламенту після ухвалення Основного закону 1996 р., який до війни з Російською Федерацією характеризувався науковцями як досить фрагментарний, нині характеризується більш стабільним розвитком, орієнтованим на національно-демократичний вектор, що відповідає стабільно функціонуючому парламенту, який включає національну владу. Особливе значення в цьому аспекті мають сучасні нормативні акти, прийняті Верховною Радою України, які, не порушуючи Конституції України, сприяли, серед іншого: вирішити питання щодо дострокового закінчення повноважень народних депутатів від партії ОПЗЖ. Важливими також є зміни до Конституції, які визначили пріоритетом європейський вектор розвитку України.

Висновок до 1 розділу

Аналіз проблем дослідження ролі парламенту як інституту державної влади дозволив сформулювати такі висновки: 1. Серед наукових підходів до вивчення ролі парламенту в державному управлінні важливу роль відіграють системні дослідження теорії та практики діяльності представницьких органів державної влади, серед яких особливу роль відіграє парламент. , вищий законодавчий орган державної влади, який визначає стратегію і тактику розвитку держави. Шляхом вивчення наукових джерел визначено етапи генезису розвитку інституту парламенту як представницького органу влади:

- перший - початковий (поч. ХХ ст. - 2020-ті рр.) - позначений розвитком понятійного апарату та основних рис парламентаризму, що стало доктринальною основою для створення першого парламенту, подібного до сучасного типу, - Центральна Рада - в Україні;

- другий період (1920-1990-ті рр.) характеризується дослідженнями, присвяченими постійно діючому парламенту з правовим статусом суто законодавчої інституції, що вплинуло на розвиток ідей щодо створення незалежного парламенту;

- третій період (1990 - 1996 рр.) - пов'язаний з пошуком оптимальних моделей парламентаризму та парламентаризму для реалізації, безумовним визнанням демократичних політичних прав, трансформацією всіх інститутів державної влади, що спрямувало інституційний розвиток парламенту як вищого органу влади. авторитет у державі;

- сучасний період (1996 р. – дотепер) – характеризується концептуальним аналізом перспектив подальшої оптимізації статусу Верховної Ради України, її місця та ролі в системі теорії державного управління, яка характеризується домінуючою роллю в система інститутів державної влади.

Слід зазначити, що історичним фактом цього періоду є створення 10 липня 2009 року за сприяння Верховної Ради України кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, а його продовження з 2021 р. у КНУ ім. Тараса Шевченко.

2. Зазначалося, що парламентаризм – це особлива система державного управління, що характеризується принципами народовладдя та представницької демократії, за якої парламент вважається єдиним і легітимним органом законодавчої влади, що приймає обов'язкові для виконання закони. Визначено, що парламент є колегіальним органом державної влади, а парламентаризм – особливим способом здійснення державної влади.

3. Порівняльний аналіз стану розвитку конституційних положень щодо діяльності Верховної Ради України показав, що конституційні зміни мають постійний характер, завжди пов'язані із зовнішніми та внутрішніми дискусіями між провладними структурами державного управління (парламент, уряду), наразі характеризується стабільністю Конституція України – основний Закон, що свідчить про євроінтеграційний курс держави та національно-демократичний вектор розвитку.

Окреслено, що незалежно від мінливого характеру конституційних змін в Україні, усі вони були спрямовані на задоволення соціальних потреб та інтересів українського суспільства у становленні та збереженні незалежності нашої держави з дотриманням демократичних засад державного управління, а також перемоги у війні з Російською Федерацією, яку ворог розпочав 24 лютого 2022 року, яка триває досі.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ОДНОГО З ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Специфіка законодавчої діяльності парламенту

Згідно із сучасною конституційною доктриною, законодавча влада – одна з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення. Структурно є сукупністю повноважень щодо прийняття законів та інших нормативно-правових актів, а також сукупністю організаційних форм реалізації цих повноважень, а парламент є єдиним органом законодавчої влади. Тобто жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

З'ясуємо передусім дефініції «влада», «державна влада», «законодавча влада». Адже проводити системний аналіз місця і ролі парламенту серед інших елементів державного апарату видається нелогічним.

Поняття влади є предметом вивчення багатьох соціальних наук і, перш за все, політології та юриспруденції. Тому «зрозуміти та пояснити владу тільки як юридичне, правове явище... методологічно помилково» [74, С. 21].

Влада – це «здатність і можливість впливати на поведінку людей за допомогою різних засобів – сили, волі, авторитету, права; соціальне явище, що проявляється як іманентна, внутрішня властивість людського суспільства в цілому, та конкретних регіональних і місцевих колективів людей, зокрема. Владний вплив обумовлює зміну поведінки суб'єкта у бажаному напрямку у відносинах взаємодіючих сторін через потенційну загрозу застосування примусу» [75, С. 53].

На будь-якому етапі розвитку суспільства і держави основою та джерелом владних відносин є відносини власності, які визначають співвідношення сил у класовій, груповій, національній та інших видах соціальної боротьби. Саме матеріальні засоби дозволяють утримувати владу і

водночас є стимулом для її завоювання суб'єктами, які позбавлені економічних благ. Незважаючи на домінування некласового підходу в тлумаченнях аналізованого терміна, видається, економічний інтерес прямо чи опосередковано є рушійною силою у боротьбі за владу. У розподілі суспільної власності закладено джерело класового панування.

Влада може бути творчою силою, яка набуває вияву в організації управління суспільними справами з метою запобігання свавіллю і безладу.

Влада – це вольове вираження інтересів особи чи колективу; система визначених законом органів держави; право реалізації діяння, а саме визначення міри та виду поведінки, застосування санкцій тощо. Структурними елементами влади є панівний інтерес, панівна воля у задоволенні особистих, колективних або громадських потреб, засоби реалізації влади – у першу чергу примус.

Різновидом соціальної влади є влада державна, яка функціонує у суспільстві для організації співжиття, усунення конфліктів і забезпечення потреб людського колективу. Від інших видів соціальної влади (громадської, сімейної, корпоративної тощо) державна влада відрізняється низкою ознак, зокрема:

- єдина в державі;
- поширюється на кожного і всіх членів суспільства;
- здатна розв'язувати загальносуспільні проблеми;
- володіє специфічним апаратом реалізації функцій;
- встановлює формально обов'язкові правові норми;
- характеризується верховенством, повнотою, неподільністю,

самостійністю і формальною незалежністю від влади будь-якої організації чи особи в середині держави та за її межами; монопольним правом на законотворчість, правосуддя і застосування державного примусу [76].

Державна влада – це здійснення політичної влади державою, її органами і посадовими особами у межах та порядку, передбачених конституцією та законами. Засіб владного управління відносинами між людьми та їх

об'єднаннями набуває вияву через економічну, політичну, психологічну та іншу залежність об'єктів. Її суб'єкти схвалюють обов'язкові рішення, визначаючи модель поведінки підвладних структур та осіб. Методами її реалізації є панування, управління, заохочення, психологічний вплив.

Відповідно, підпорядкування державній владі може бути засновано на звичці, переконанні у їх корисності, сподіванні матеріального або морального заохочення, побоюванні невивідних, у тому числі й матеріальних, наслідків, застосуванні державного примусу тощо [77].

Методи, способи і засоби реалізації державної влади залежать від історичних, політичних традицій та конституційно-правових засад її закріплення [78].

Державна влада – це «завжди система і форми публічно-владних відносин, в ідеалі гуманістичного спрямування, без відчуження владних еліт і народу, у межах яких реалізуються функції держави» [Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: [79, с. 362–363].

Державна влада має відповідні обмеження:

- соціальні – завдячуючи громадянському суспільству;
- правові – діям принципу верховенства права у правотворчій, правозастосовній і правозахисній діяльності;
- організаційно-функціональні – поділу державної влади на окремі ланки за наявності системи стримувань і противаг.

Тому, чим вищим є рівень економічного, політичного, культурного розвитку суспільства і держави та об'ємніший обсяг конституційних прав і свобод пропонується населенню, тим досконалішою є взаємодія державних органів, недержавних інституцій та населення, ефективніші форми залучення громадян до участі в реалізації державної політики й механізми захисту їх прав.

Особлива роль серед елементів державної влади належить законодавчій, адже саме вона своєю нормотворчою роботою формує єдину систему національного права.

Всі характеристики законодавчої влади, наведені в наукових джерелах, зводять її зміст до здатності розробляти й ухвалювати закони. Проте структурний аналіз цієї дефініції окремі науковці розкривають по-різному. Наприклад, виокремлюють функціональне призначення – законодавче регулювання суспільних відносин [80, с. 163]; трактують як делеговану народом своїм представникам у парламенті державну владу із виключним правом ухвалювати закони [81, с. 97].

При цьому законодавчу владу характеризують як галузь (інститут, ланку, сферу) державної влади. Очевидно, що фахівці розрізняють законодавчу владу як елемент єдиної цілісної державної влади; орган держави, що має представницький характер, повноваження на ухвалення законів.

Виокремлюються і три складові цього правового явища: самостійна ланка щодо інших класичних – виконавчої та судової, головне призначення якої полягає в законотворенні; сукупність повноважень із прийняття законів та інших законодавчих актів; сукупність організаційних форм реалізації повноважень [82].

У науковій літературі пропонують розгорнуте тлумачення досліджуваного терміна. Законодавча влада є основною ланкою, формою, видом єдиної державної влади, побудованої за принципом поділу державної влади, яка здійснюється єдиним органом законодавчої влади – парламентом згідно з визначеними конституцією повноваженнями за допомогою організаційно-правових та організаційних форм діяльності та відповідних методів роботи, з метою прийняття законів та інших нормативно-правових актів із питань власних повноважень у галузях державного будівництва, є канонічною для економічного і соціально-культурного розвитку, державного бюджету, формування внутрішньої та зовнішньої політики, створення визначених конституцією державних органів на підставі співробітництва та координації з іншими ланками державної влади з використанням системи стримувань і противаг та парламентського контролю.

Деякі конституціоналісти вживають поняття законодавчої влади для позначення: змісту і наслідків волевиявлення народу (виборчого корпусу) на законодавчому референдумі; сукупності повноважень різних елементів державного механізму (насамперед парламенту), прямо співвіднесених із законотворчістю; титульної функції парламенту; парламенту та його призначення.

Парламентаристи, розкривають поняття влада, вводять поняття «парламентське право», яке розглядають як підгалузь конституційного права, «яка являє собою особливу систему норм і правил, що регулюють внутрішній устрій і процесуально-організаційну діяльність парламенту, його взаємодію з іншими органами державної влади та з електоратом [83].

Вони розрізняють три блоки джерел парламентського права - юридичний, процедурний і доктринальний.

До юридичного блоку відносять Конституцію України, міжнародні угоди, ратифіковані Україною, Регламент Верховної Ради України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

До процедурного блоку - парламентські традиції, звичаї, прецеденти. При цьому, парламентські звичаї розглядають як правила установчого характеру, що склалися за історичних обставин у парламентській діяльності.

До доктринального блоку - прямо або побічно, тлумачення змісту правових норм і категорій визнаними авторитетними вченими. У нашому випадку такими є розробки членів Наукової школи вітчизняного парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також - Укази Президента України, Стратегії розвитку держави.

Слід сказати, що парламент – не єдиний орган державної влади – суб'єкт законотворення, але остаточне визначення змісту, суті і структури майбутнього закону є, як уявляється, саме його прерогативою. Незважаючи на можливість внесення законодавчої ініціативи іншими, крім депутатів,

уповноваженими суб'єктами і застосування главою держави права вето до уже схваленого законопроекту, лише законодавчий орган уповноважений приймати закон та подолати вето у разі незгоди з його застосуванням, що має наслідком обов'язок глави держави підписати й офіційно оприлюднити нормативно-правовий акт. У контексті викладеного не можна підтримати висловлену в науковій літературі думку про вирішальний вплив глави держави на реалізацію законодавчих повноважень парламенту. Дійсно, повноваження президента у сфері законотворчості є суттєвими, але, як уявляється нам, не вирішальними.

Крім парламенту, суб'єктом законодавчої влади є народ – носій суверенітету і єдине джерело влади в державі, конституційно уповноважений схвалювати закони або вносити до них зміни безпосередньо на референдумі. Громадяни лише делегують парламенту право законотворчості, залишаючи за собою прерогативу визначати основні засади суспільного і державного ладу. Суверенна демократія (у буквальному перекладі – «правління вільних людей») є результатом природного, еволюційного внутрішньополітичного розвитку держави і втіленням установчої влади народу [84].

У західній літературі референдум розглядається як основна форма участі громадян у процесі прийняття законів, внесення до них змін або затвердження прийнятих парламентом нормативно-правових актів. Ухвалені у цей спосіб закони є рівноцінними за юридичною силою таким, що прийняті легіслатурою, і додаткового перезатвердження не потребують.

Тобто, парламент як єдиний законодавчий орган державної влади і представницька установа за фактом виборного і колегіального характеру все ж не єдиний орган прийняття владних рішень, а значить він є органом державної влади у системі інших інститутів державної влади, з якими має формувати консенсус.

При цьому парламент є своєрідним форумом нації. Шляхом колективного обговорення приймаються закони, які охороняють права і свободи особи, вирішують суспільні проблеми з урахуванням інтересів

меншості, що, у свою чергу, гарантує стабільність суспільного розвитку у процесі державного будівництва. Тому зміст народного представництва проявляється у відносинах, пов'язаних із формуванням, функціонуванням і відповідальністю інституції, соціальним призначенням якої є узгодження й відображення потреб різних соціальних, політичних і демографічних груп населення.

Очевидно, що парламентарії можуть реалізовувати права та обов'язки не лише колективно, але й індивідуально (право законодавчої ініціативи, на депутатський запит, голосування тощо), у тому числі поза безпосередньою парламентською діяльністю (наприклад, право на депутатське звернення). Думається, такий конституційно-правовий статус депутатів не применшує представницького статусу органу держави, оскільки їх повноваження чинні виключно за умови існування повноважного парламенту.

Деякі науковці наголошують на тому, що інститут президента є представницьким органом держави, тоді як парламент є представницьким органом народу. Проте інші вчені вважають, що «запропоноване словосполучення «орган народу» не є юридично коректним». У законодавстві та юридичній літературі використовуються синонімічні терміни «орган держави», «державний орган», «орган державної влади», які позначають однопорядкові явища [85, с. 19-20].

Ми погоджуємось з такою думкою науковців і зазначаємо, що в системі багаторівневого публічного управління це може виглядати так:

- парламент – представницький орган народу;
- уряд - представницький орган парламенту;
- інститут президента - представницький орган держави;
- органи місцевого самоврядування – представницькі органи місцевих громад.

Саме така ієрархія владних інституцій засвідчує пріоритетність тієї, яка утверджує закони, яких мають дотримуватися усі громадяни держави без виключення.

Можливо щодо коректності застосування неюридичного терміна «орган народу» фахівці з питань парламентаризму мають рацію. Парламент і президент є окремими елементами державного апарату – органами державної влади з чітко визначеними повноваженнями. Проте лише парламент є загальнонаціональною представницькою установою, якщо аналізувати його соціальне призначення – законодавчу діяльність. Крім того, уявляється, за змістом термін «представницький орган народу» є тотожним словосполученню «орган народного представництва».

Деякі вчені висловлюють думку про доцільність доповнення тексту ст. 75 Конституції України положенням про представницький характер парламенту. Таке нововведення чітко визначить місце органу законодавчої влади в системі державного апарату, закріпить його авторитет на конституційному рівні, додасть певної завершеності його правовому статусу.

Аналіз теоретичного і нормативного матеріалу дозволяє підсумувати, що парламент є єдиним загальнодержавним, загальнонаціональним, органом народного представництва, який формується на принципах виборності, колегіальності, конституційних повноважень і юридичної сили прийнятих рішень.

Наукові дискусії з приводу місця і ролі в системі державного апарату не мають за мету применшення значення інших органів державної влади. Кожна з ланок є необхідною і невід’ємною складовою влади й наділена особливим конституційно-правовим статусом. Але її місце та пріоритети в теорії розподілу влади визначають суб’єктивні підходи, значною мірою обумовлені характером і традиціями національного державотворення. Зокрема, у Гарвардському університеті (США) курс, розроблений професором Л. Трайбом, розпочинається з лекції про судову владу. У більшості інших країн надається перевага законодавчій ланці. Суперечки щодо примату елементів державного апарату – нескінченні. Та сенс теорії розподілу влади полягає в уникненні конфліктів, породжених боротьбою за першість.

Реальне функціонування державного апарату на підставі згаданого

принципу передбачає наявність інтегрованої сукупності повноважень його складових, що дозволяє їм у взаємодії та взаємоконтролі забезпечувати стабільність та ефективність функціонування держави, дотримання правопорядку та загальноприйнятої моралі, запобігати проявам авторитарних тенденцій у розвитку інститутів політичної системи або, принаймні, мінімізувати їх, тобто розподіл влади означає виокремлення основних владних функцій, що реалізують конституційно визначені і спеціально призначені державні органи.

Модель взаємовідносин органів державної влади визначається формою державного правління. Деякі науковці обґрунтовують першість парламенту серед інших ланок влади. Його призначення полягає у вираженні волі народу та наданні їй загальнообов'язкового характеру шляхом прийняття законів. Здійснення усіх парламентських функцій відбувається згідно з концептуальними ідеями демократичного обмеження публічної влади інтересами громадянського суспільства, прав і свобод. Призначення виконавчої влади (реалізація законів при управлінні окремими сферами народного господарства) і судової (застосування законів при вирішенні питання спору) є похідними від законотворення. Президент є гарантом дотримання Основного Закону і своєрідним арбітром у діяльності всіх ланок влади, але зобов'язаний періодично звітувати в парламенті про стан зовнішньої та внутрішньої політики, підстави дострокового припинення власної каденції тощо.

Звичайно, структурно всі зазначені інституції є самостійними, але першість парламенту є безсумнівною. «Він функціонує в обмеженій сфері і не приймає правових актів з питань, що належать до компетенції глави держави, виконавчої та судової ланок чи вирішуються шляхом проведення референдуму [86, с. 214-215].

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що парламент є органом законодавчої влади як виду влади державної, що функціонує в демократичній державі незалежно від її форми, розміру території, історичних особливостей

еволюціонування та інших ознак. Зважаючи на загальновизнану рівноправність усіх ланок державної влади, законодавча є «першою серед рівних», оскільки саме вона визначає основи правового статусу особи, зовнішньої і внутрішньої політики, схвалює бюджет, розробляє фундаментальні програми розвитку галузей народного господарства тощо. Схвалення законів народними представниками не має переваг над безпосереднім законотворенням народу.

2.2. Інструментальний підхід аналізу діяльності парламенту

Верховна Рада України проводить засідання у строки, передбачені законом, визначені Конституцією України у ч. 1 ст. 82 [41]. Періодичність скликання засідань зумовлена необхідністю своєчасного вирішення важливих питань у житті держави і суспільства, зв'язку народних депутатів України з їх виборчими округами.

Перше засідання новообраного парламенту відбувається не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів [там само, абз. 2 ст. 82]. Основною його ознакою — організаційно-інституційним характером — є визнання повноважень представників, створення органів управління та внутрішньої структури законодавчої влади.

З метою інформування Верховна Рада України протягом семи днів з дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів надсилає народним депутатам України законодавчі акти з питань депутатської діяльності та довідкові матеріали щодо нового складу [68]. Вирішенню проблеми подальшого правового інформування сприятимуть традиційні форми інформування – лекції, конференції, присвячені конкретним правовим питанням, юридична література, пошук необхідних даних через Інтернет тощо.

Розглядом пропозицій щодо організації пленарних засідань та розробкою проектів рішень займається підготовча група депутатів, яка

складається з представників різних політичних сил у складі одного делегата від п'ятнадцяти народних депутатів та додаткового делегата у разі, якщо після розподілу квоти є вісім і більше народних депутатів України. Саме цей орган першим налагоджує роботу всього законодавчого інституту на основі уникнення конфліктів та узгодження інтересів більшості.

Права Групи Підготовчих Депутатів припиняються обранням Тимчасової Президії. До новоствореної структури увійшли шість народних депутатів: голова підготовчої групи депутатів та по одному представнику від політичних сил, які отримали мандати за результатами парламентських виборів. Члени Тимчасової Президії по чергово виконують обов'язки головуючого на пленарному засіданні до обрання Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняті в цей період, підписуються всіма членами органу управління.

Перше після виборів засідання відкриває найстарший за віком народний депутат України, який складає присягу всіх народних депутатів.

Забезпечуючи спадкоємність обраного державою політичного курсу та ефективну взаємодію влади, Президент України звертається до новообраних народних депутатів із позачерговим посланням про внутрішнє та зовнішнє становище України, а Голова Верховної Ради України попереднього скликання - про стан законодавчої роботи.

Народні депутати затверджують перелік комітетів та їх завдання, створюють і реєструють замінні об'єднання, обирають органи законодавчого органу та внутрішні структури, створюють Погоджувальну раду фракцій (груп) депутатів у Верховній Раді [там само].

Функціонування парламенту з розвиненим пропорційним представництвом делегатів від різних соціальних верств, які професійно здійснюють свої повноваження відповідно до займаної посади, забезпечує поступове формування демократичного законодавчого органу.

Чергові сесії починаються в перший вівторок лютого і вересня кожного року [41 сек. 1 ст. 83] і закінчуються не пізніше ніж за 45 і 10 днів до початку

наступного відповідно. Як виняток, Верховна Рада може прийняти постанову про зміну нормативно визначених понять [68 розд 1 ст. 10].

Позачергові (екстрені) засідання скликаються головою законодавчого органу у разі необхідності невідкладного розгляду внутрішньо- чи зовнішньополітичного питання під час парламентських канікул. Законодавство не обмежується переліком питань, у яких таке засідання можливе, а передбачає лише отримання обґрунтованої вимоги – ініціювання не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. України або Президента України [41 абз. 2 ст. 83]. Позачергові збори проводяться протягом семи днів, а у разі введення воєнного чи надзвичайного стану - двох днів без попереднього повідомлення [68 ч. 2 ст. 4. 11].

Верховна Рада України збирається в будинку Верховної Ради України (м. Київ, вул. Грушевського), а за рішенням більшості народних депутатів України від конституційного складу парламенту — в іншому місці [68].], ч. 1 ст. 2 ст. 2. Наприклад, подібні зустрічі відбулися в приміщенні Української палати (2000 р.) та комітетів Верховної Ради України (2013 р.).

Функціонування законодавчого інституту здійснюється шляхом спільної діяльності народних депутатів України на сесіях. Парламентарі визначають коло питань, що підлягають розгляду та вирішенню, встановлюють порядок денний, визначають дні і тижні, кількість і тривалість пленарних засідань, засідань робочих органів і заходів у виборчих округах.

Регламент визначає загальний порядок діяльності Верховної Ради України та її структурних органів, здійснення завдань та окремих депутатських процедур, конкретизуючи конституційні повноваження [68, п. 5], тобто нормативно-правовий акт, прийнятий у формі Закон, що містить відповідні реквізити, структуру та порядок прийняття, визначає організацію поточної діяльності законодавчого органу.

По суті, Регламент є внутрішнім актом, що регламентує діяльність органів і посадових осіб парламенту, а законодавча форма його прийняття не

узгоджується з ідеєю самостійності Верховної Ради України в структурі державного апарату. Регламент парламентського судочинства має забезпечувати конституційні гарантії незалежного та ефективного функціонування законодавчих зборів, що характерно для доктрини світового парламентаризму. Тому процедурні аспекти організації та діяльності законодавчої влади мають регулюватися виключно підзаконним нормативно-правовим актом [88, С. 26].

У звичайних умовах перший і третій тиждень кожного календарного місяця під час сесії відводиться на пленарні засідання, другий — на роботу в комітетах, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, резервних фракціях (групах), четвертий — на роботу з виборцями [68]. пункт 1 ст. 19].

Оскільки характеристика функціонування об'єднань народних депутатів, окремих депутатських органів та народних депутатів наведена відповідно у підрозділах 3.2 та 3.3. та 3.4. У запропонованому дослідженні вважаємо за доцільне зосередити увагу на організації пленарних засідань законодавчого інституту.

Пленарні засідання — це регулярні засідання народних депутатів України, уповноважених на виконання конституційних функцій Верховної Ради України [там само, п. 2 розділ 3 вислів]. У вівторок і четвер відбувається дві зустрічі: ранкова – з 10:00 до 14:00 з перервою з 12:00 до 12:30 та вечірня – з 16:00 до 18:00 (з можливістю продовження не більше). більше 15 хвилин, якщо відповідне рішення прийнято на ранковому пленарному засіданні цього ж дня). По середах і п'ятницях організуються лише ранкові сесії. Друга половина середи присвячена роботі в комітетах (комітетах) і депутатських фракціях (групах). Понеділок та друга половина п'ятниці призначені для самостійної роботи, пов'язаної із здійсненням замісних прав.

Порядок денний затверджується на кожну сесію і складається з двох частин - питань, повністю підготовлених до розгляду, та питань, підготовку та доопрацювання яких доручає робочим органам Верховна Рада України, а також законопроектів, визнаних Президентом України невідкладними.

Головні комісії подають висновки щодо готовності розглянутих питань та пропозиції щодо внесення їх до окремого питання порядку денного. Механізм внесення змін подібний до створення початкового проекту порядку денного. Остаточне рішення за поданням юридичної особи законодавчої ініціативи приймається більшістю народних депутатів України від конституційного складу законодавчої влади [там само].

У свою чергу, ветовані без голосування законопроекти, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, законопроекти, підготовлені (підготовлені) до другого чи третього читання, кадрові питання та питання здійснення парламентського контролю, щорічні та екстрені звернення депутатів. Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та звіт про виконання державного бюджету, проекти законів про ратифікацію та припинення дії міжнародних договорів, питання організації роботи Верховної Ради України та її органів.

Функціонування законодавчої інституції здійснюється згідно з проектом розкладу пленарних засідань на кожен місяць. Документ готується Апаратом Верховної Ради України на основі пропозицій робочих органів та побажань депутатських фракцій (груп) відповідно до затвердженого порядку денного. Лише після затвердження Погоджувальною радою він надсилається комітетам, тимчасовим спеціальним і слідчим комісіям, депутатським об'єднанням та парламентаріям для виконання.

Щотижневий порядок денний встановлюється Апаратом на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності окремих питань до розгляду.

Пленарне засідання починається після реєстрації народних депутатів України. Процедура здійснюється особисто на підставі пред'явлення

сертифіката та підтвердження відвідування власноручним підписом, а також за допомогою електронної системи.

Підставою для нарахування виплат народному депутату України є письмові облікові дані [там само, ч. 4 ст. 20, ст. 24 розділ 1 ст. 25, гл. 1, 4 ст. 26]. На жаль, умови нарахування винагороди та відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням замісних повноважень, є незрозумілими для громадськості. Тому варто запровадити обов'язкове постійне оприлюднення звітів про фінансування депутатського корпусу за рахунок коштів державного бюджету та видатків окремих народних депутатів у друкованих засобах масової інформації (окремі питання щодо депутатської діяльності) або на веб-сторінці сайту створеної для цього Верховної Ради України. Саме співвідношення посадових доходів і витрат народного депутата України свідчатиме про наявність прихованих джерел доходів або недостатність витрат, що покриваються з бюджету.

Питання порядку денного розглядаються у запланованому порядку. Повне обговорення проблеми включає: звіт ініціатора пропозиції; співдоповідь співдоповідача, визначеного головним комітетом або тимчасовою спеціальною комісією (оголошення та обґрунтування окремої думки), запитання і відповіді ініціатору та співдоповідачу; виступи по одному представнику від кожного робочого органу, до якого, крім головного комітету, надіслано проект рішення Верховної Ради України, у разі ненадання пропозицій народним депутатам; виступи представників фракцій (груп) і народних депутатів України; головуючий оголошує про закінчення обговорення та зазначає кількість виступаючих, які взяли слово та зголосилися виступити; заключне слово доповідача та співдоповідачів; пояснення та оголошення головуючим пропозицій з обговорюваного питання, які ставляться на голосування.

З метою економії часу та враховуючи специфіку питань, що розглядаються, Верховна Рада України може прийняти рішення про розгляд справ у скороченому порядку, який передбачає: виступи ініціатора подання та

представника головного комітету; у разі розгляду підготовленої ним справи; виступи представників двох парламентських асоціацій з підтримкою та критикою кожної пропозиції; роз'яснення та оголошення головуючому пропозицій, які виносяться на голосування; виступи з мотивів голосування по одному представнику депутатських фракцій (груп), які не брали участі в обговоренні. Слід зазначити, що більшість рішень парламенту ухвалюються за цією процедурою обговорення.

Народні депутати України мають право на такі види виступів: доповіді, співповіді, підсумкові виступи, дебати, виступи кандидатів на виборні посади з питань обговорення кандидатури, мотивів голосування та порядку ведення засідання, пропозицій, пояснення, повідомлення, заяви та висновки, резолюції, коментарі, повідомлення, зауваження, окрема думка. Регламент визначає тривалість кожного з цих виступів від однієї до десяти хвилин [там само, ст. 30, ч.ч. 1-2 ст.31 розд 2 ст. 32]. У виступах за власною ініціативою або на вимогу фракції (групи) народні обранці оприлюднюють продуману позицію щодо мотивів, якими керуватимуться голосування, обґрунтовують необхідність вибору варіанта прийняття рішення.

Закони Верховної Ради України приймаються лише на пленарному засіданні за особистої участі народних депутатів та засіданні встановленого законом органу.

Нормативне посилення вимоги щодо прийняття законів відповідним складом парламенту передбачає запровадження поняття кворуму для присутності депутатів на засіданнях. Зі змісту ст. 91 Конституції України у відповідному голосуванні має брати участь не менш як більшість від конституційного складу, крім випадків, коли самою Конституцією передбачено іншу більшість, тобто коли кількість представників, установлена Основним Законом, не відповідає Конституції України. проголосували за запропоноване рішення, воно вважається прийнятим незалежно від кількості безпосередніх виборців [90].

Обов'язкове оприлюднення результатів голосування за прийнятий закон для кожної фракції (групи), що вже практикується за допомогою Інтернет-порталу Верховної Ради України, у «Відомостях Верховної Ради України» та «Голосі України» за формою додатку дозволить пересічним громадянам не лише спостерігати чи слухати хід засідань через ЗМІ, а й дізнаватися позицію кожного народного депутата з окремого питання порядку денного.

Показником успішної реалізації ідеї народного представництва є відкритість та бездоганна робота парламенту. Нормативною та фактичною підставою для застосування правових та політичних санкцій є неспроможність Верховної Ради України реалізувати свою соціальну мету – визначити та виробити політичний курс, який відповідає інтересам суспільства. Цілком обґрунтовано, що парламент несе конституційно-правову відповідальність у разі невиконання конституційних норм та вчинення злочину.

Зокрема, Глава держави має право припинити діяльність Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії не можуть розпочатися пленарні засідання [41, абз. 2 ст. 90, п. 8 ч. 1 ст. 106]. Обчислення календарного строку починається з дня, в який через недотримання порядку роботи не вдалося провести заплановані пленарні засідання однієї чергової сесії. Якщо останній день повноважень припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, днем закінчення вважається наступний робочий день [91].

Попередження гарантується конституційною заборонаю розпуску протягом одного року з дня позачергових виборів до Верховної Ради України або протягом останніх шести місяців строку повноважень Президента України [41, гл. 3-4 вік 90]. У майбутньому такі застереження можуть сприяти стабілізації діяльності парламенту та налагодженню ефективної взаємодії з новообраним главою держави, уникаючи незапланованих витрат державного бюджету на позачергові вибори та порушення балансу державного апарату на виборах і після виборів. період. Часті вибори не є запорукою майбутньої злагодженої співпраці вищих органів державної влади.

До інших видів санкцій, які можуть бути застосовані до Верховної Ради України як колегіального суб'єкта, належать визнання Конституційним Судом України рішення чи його окремого положення такими, що не відповідають конституції [92, ст. 15], застосування Президентом України права вето [41 абз. 2 ст. 94], скасування самими депутатами більшістю голосів від конституційного складу результатів голосування у разі порушення порядку розгляду та прийняття законів [68, ст. 48].

Доцільно ввести заборону на визнання недійсними, зміну та доповнення рішень, прийнятих на поточній сесії. На жаль, здійснення законотворчої діяльності часто не виражається в її якості. Наприклад, перші зміни до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року [93] були внесені 23 числа цього ж місяця. Наступні вісім доповнень – з квітня по липень, тобто протягом трьох місяців від наступного засідання Верховної Ради України.

Конституційно-правову відповідальність несуть також органи влади, послідовна діяльність яких впливає на законність функціонування парламенту. Зокрема, якщо головуєчий на пленарному засіданні порушує вимоги Регламенту Верховної Ради України, народний депутат України має право подати зауваження. У разі грубого або систематичного порушення орган законодавчої влади більшістю голосів народних депутатів України має право усунути посадовця від конституційних зборів на строк до двох днів пленарного засідання. Якщо Голова протягом однієї чергової сесії тричі і більше разів усувався від пленарних засідань, питання про відсторонення від посади може розглядатися за висновком Регламентного комітету [68, гл. 1–2, V ст. 29].

Стягненню у вигляді дострокового звільнення підлягають також голова комітету та керівник апарату законодавства [там само, розд. 4 ст. 8 розділ 1 ст. 83; сторінка 2 розділ 3 ст. 7].

Чинним законодавством не передбачено конституційно-правової відповідальності робочих органів та замінних об'єднань. Регулюється лише їх

мінімальний кількісний склад, після чого ці структури перестають функціонувати.

Представники спеціалізованих органів парламентського контролю, діяльність яких спрямована на досягнення соціальної мети законодавчого інституту, несуть негативні наслідки за невиконання закону у вигляді звільнення з посади за рішенням більшості голосів громадськості. народних депутатів України від конституційних зборів [94, п. 1–2, абз. 2, розд 5 ст. 9].

Безсумнівно, що парламентарій - представник державної влади, до якого пред'являються високі вимоги, несе і конституційно-правову відповідальність. Зокрема, нехтування вимогою складання присяги призводить до втрати мандата народного депутата [41, гл. 5-6 р. 79], оскільки немає офіційного підтвердження законності прав та обов'язків представника нації.

Найсуровішим покаранням, яке може бути застосоване до народного депутата, є дострокове припинення повноважень у разі набрання вироком суду законної сили [там само, ч. 2, ч. 2 ст. 81] або порушення невиконання вимог [там само, ч. 4 ст. 81]. Інші умови [там само, п.п.1, 3-5 ч. 2 ст.81] не є фактичною підставою відповідальності, оскільки здійснюються за власним бажанням народного депутата України.

Нині правові норми, що регулюють застосування конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України, є розрізненими та безсистемними. Окремі санкції оформлюються у вигляді самостійних норм у формі розпорядження. Тому вкрай необхідно прийняти один нормативно-правовий акт, який би визначав поняття, ознаки та суб'єкти конституційно-правової відповідальності; уніфіковано спеціальні правові процедури та санкції залежно від суб'єкта та характеру вчиненого порушення, а конкретну конституційно-правову відповідальність Верховної Ради України врегульовано окремою главою. Оптимізувати механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності депутатів важко за відсутності відповідного закону, що призведе до юридичної та політичної безвідповідальності всього парламенту.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що: технологічні (процесуальні) форми діяльності Верховної Ради України як органу державної влади зумовлені соціальним призначенням Верховної Ради України. Сесійний режим роботи передбачає цільову функціональну взаємодію народних депутатів України на засіданнях парламенту та у виборчих округах. Колективне, вільне, ділове обговорення та вирішення питань, що належать до компетенції законодавчого органу, забезпечують регулярну й активну участь представників народу в державному будівництві, соціально-економічному та політичному житті країни.

Узагальнюючи основні аспекти реалізації парламентських процедур як організаційного чинника функціонування Верховної Ради України, можна констатувати, що основною функцією парламенту є законодавча функція. Законопроект, створений поза регламентом державних установ, після внесення до парламенту підлягає послідовному розгляду в робочих органах і на пленарних засіданнях згідно з регламентом. Порядок затвердження, оголошення та набрання чинності нормативним актом також суворо формалізований, позбавлений формальностей та суб'єктивізму.

Народні депутати України є найактивнішими учасниками не лише законодавчого процесу, а й законотворчості. Дані про необхідність правового регулювання суспільних відносин вони отримують від виборців та органів державної влади, які впроваджують нормативні акти в повсякденне життя, тобто фактично вступають у комунікацію з найбільшою кількістю джерел законодавчих пропозицій.

Парламентарі є професійними авторами законів, на основі яких функціонують допоміжні установи (Апарат Верховної Ради України, їх помічники, інші консультанти, найняті за контрактом). Представники мають вміння використовувати законодавчу техніку, специфічну лексику та стиль висловлювання; знати вимоги до внесення та ухвалення законопроектів у парламенті. Тому, не применшуючи важливої ролі у правотворчості інших суб'єктів, вони є найбільш затребуваними та компетентними фахівцями у

створенні редакцій первинних та остаточних нормативних актів. Діяльність народних депутатів України поєднує в собі видання законів і контроль за їх безпосереднім виконанням.

Вважаємо, що доповнення законодавчої ініціативи до конституційного переліку юридичних осіб іншими органами державної влади та інститутами громадянського суспільства – Рахунковою палатою, уповноваженими як спеціалізовані органи парламентського контролю, Верховним Судом України, Генеральною прокуратурою України, соц. організацій у співпраці з Інститутом Народної Ініціативи (250 тис. підписів громадян України на підтримку) – сприятимуть швидшому та професійному вирішенню проблем економічного, державного та культурного будівництва.

Ефективність взаємодії Верховної Ради України з Главою держави, органами виконавчої влади, прокуратурою та інститутами громадянського суспільства підвищиться у разі кардинального перегляду ставлення суб'єктів влади та здійснення контрольних заходів щодо надані прерогативи. Свідоме здійснення влади дозволить поглибити демократичні процеси та максимально наблизити модель національного законодавства до кращих зразків світового парламентаризму.

Висновки до розділу 2

1. Обґрунтовуючи пріоритетність законодавчої діяльності Парламенту, посиляємося на те, що пріоритетними ознаками Верховної Ради України, як органу законодавчої влади, є її єдність, винятковість, загальність, державність, колегіальність, виборність, представницькість. і постійний характер, загальні компетенції та однокамерність. Його особливості визначають його виключні повноваження (права та обов'язки), які визначають пріоритет його місця і ролі в державі.

Зазначається, що в системі багаторівневого державного управління парламент виступає вираженням усієї нації та характеризується як представницький орган нації; уряд – як представницький орган парламенту; інститут президента - як представницького органу держави; органи місцевого

самоврядування - як представницькі органи територіальних громад, що мають різні повноваження та функції відповідно до Конституції України та чинного законодавства.

2. Охарактеризовано режим роботи Верховної Ради України, який реалізується завдяки технічним (процесуальним) формам її діяльності та зумовлений її соціальною метою.

Зазначалося, що робота парламенту є сесійною, що є наслідком цілеспрямованої функціональної роботи народних депутатів України в округах, депутатських фракцій чи груп, депутатських комітетів. Така система роботи є багатоплановою і передбачає колективне, вільне, ділове обговорення та вирішення питань, що належать до компетенції законодавчого органу, забезпечення регулярної та активної участі народних представників у державотворенні, соціально-економічному та політичному житті країни.

Специфіка діяльності Верховної Ради України як парламенту, що є одним із рівноправних, але пріоритетних інститутів державної влади, діяльність якого характеризується належними парламентськими ознаками відповідно до Конституції України (розділ 4), парламентської влада відповідно до Конституції України (ст. 85) парламентські функції, серед яких пріоритетним є законодавство.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Процесуальний підхід дослідження законотворчого процесу

Вчені по-різному трактують законодавчий процес. Згідно з першим підходом, це специфічна діяльність уповноваженого державою органу, спрямована на формування законодавчої системи, спрямованої на захист важливих суспільних відносин і створення нових бажаних моделей поведінки. Специфічна нормативна робота інтелектуального характеру потребує багатоаспектних знань і умінь у різних сферах життя [95, С. 5].

Очевидно, що наведені визначення не повною мірою відображають сутність правотворчості, оскільки не відображають її характерних ознак – меж виконавчої діяльності та функціонального призначення стадій реалізації. Слідуючи таким визначенням, проблематично розмежувати поняття правотворчого та законодавчого процесів, які часто вживаються науковцями та практиками як синоніми. Проте безперечно, що запропоновані визначення мають право на існування.

Відповідно до іншого підходу, законодавчий процес - це сукупність наступних стадій створення та прийняття права, яка починається поза парламентом і включає окремий елемент законодавчого процесу - парламентську стадію, регламентовану процедурними нормативними актами, тобто законодавчу стадію - процес – це нормативно встановлений порядок розроблення, прийняття, внесення змін та видання нормативно-правових актів [96].

Законодавство починається з ідеї розробки законопроекту як результату необхідності правового регулювання суспільних відносин. Прийняття рішення про підготовку, збір необхідної інформації, розробку концепції та безпосередньо тексту проекту акта передбачає необхідність зміни чинного

нормативно-правового акта або прийняття нового у зв'язку з відсутністю відповідного правового регулювання.

Початковою стадією правотворчого процесу є передзаконодавча або законодавча. Воно передує офіційній діяльності самого парламенту або зверненню суб'єкта із законодавчою ініціативою. Порядок створення проектів науково-дослідними центрами та іншими відповідними суб'єктами законодавчо не врегульований [97, С. 48].

Законодавство України також розмежовує поняття правотворчий процес і законотворчий процес. Зокрема, у розділі IV Регламенту Верховної Ради України законодавчий процес визначається як парламентська діяльність, яка полягає в розгляді, прийнятті та оприлюдненні законів. Розпочинається внесенням законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи (розд. 18), завершується трьома читаннями (розд. 19-21) та підготовкою прийнятого законопроекту до подання на підпис Президенту України (розд. 22). Додатковим етапом є можливість розгляду Верховною Радою України ветоуаних законів (глава 23). Заключним етапом є оприлюднення затверджених главою держави нормативно-правових актів (глава 25) та оприлюднення їх змісту [98].

Отже, умовою початку законодавчого процесу є подання законопроекту до Верховної Ради України. Законодавча ініціатива в наукових джерелах трактується як звернення до парламенту з готовим проектом абсолютно нового акта, внесення змін чи скасування чинного, або подання проекту акта та пропозицій щодо розробки та вдосконалення нормативно-правового акта.

Суб'єкти права законодавчої ініціативи мають можливість подавати до Верховної Ради України законодавчі пропозиції, які конкретизують мету, завдання та основні положення законів, що пропонуються до прийняття. Очевидно, що законодавець має на увазі концепцію розробки нового законопроекту – нормативної моделі можливостей судочинства з орієнтовною структурою, визначенням можливих наслідків та оцінкою ефективності документа у разі його прийняття.

Варто уповноважити суб'єктів подавати як готові законопроекти, так і концепції їх розробки. Особливо актуальним таке нововведення є у разі виникнення ідеї, придатної для втілення в проект закону, у пересічних громадян чи юридичних осіб, які не вміють узагальнювати інформацію про проблеми недосконалості правового регулювання окремих суспільних відносин. Як форма законодавчої ініціативи, що потребує реалізації відповідної парламентської процедури – законодавчого процесу, необхідно забезпечити внесення готового законопроекту. Суто парламентські міркування починаються з постатейного обговорення [99].

Нагальною потребою сьогодні слід вважати створення спеціальної установи при Верховній Раді України (відділу в структурі Апарату Верховної Ради України), метою якої буде збір та розгляд законодавчих пропозицій, що надходять до різними способами і самостійно відбирати найбільш прийнятні для подальшого розвитку, ініціювати професійну законодавчу роботу суб'єктів (у тому числі наділених правом законодавчої ініціативи) у конкретній сфері суспільного життя, визначаючи умови залучення спеціалістів до довірної основа та можливість громадських обговорень, створення спільних робочих груп з кількох тем права законодавчої ініціативи тощо. Діяльність такого органу значно спростить процедуру прийому звернень від осіб та інституцій, які не мають прямого, безпосереднього доступу до інституцій, уповноважених розробляти та подавати законопроекти та законодавчі пропозиції разом із відповідними супровідними матеріалами.

Як правило, суб'єкти права законодавчої ініціативи розробляють законопроекти з питань, віднесених до їх повноважень, без взаємної координації діяльності. Спеціальний орган, не позбавляючи їх конституційних прав, реєструє всі законодавчі пропозиції, в тому числі адресовані цим суб'єктам.

Нині суб'єктами права законодавчої ініціативи є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України [41 абз. 1 ст. 93]. Вони можуть вносити законопроекти з будь-яких питань, за винятком проектів, поданих спеціальними суб'єктами, які мають виключно право законодавчої ініціативи. Зокрема, проекти законів про внесення змін до Конституції України подаються Главою держави або не менш як однією третиною (у разі пропозицій щодо змін розділів I, III, XIII - 2/3) народних депутатів України від конституційний склад парламенту [41, ст. 154, 156], про державний бюджет України на наступний рік - Кабінет Міністрів України [там само, ч. 2 ст. 96], про ратифікацію міжнародних договорів - Президент України або уряд [59 абз. 3 ст. 89].

Подання законопроектів з інших питань забезпечує рівні права суб'єктів і гарантує розгляд документа в органі законодавчої влади [100].

До компетенції вказаних державних органів належить не лише визначення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, а й формування структури та змісту проекту акта. Їх можливостей достатньо для розробки рішень з високим рівнем якості.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють моніторинг законопроектів, внесених народними депутатами України з питань, віднесених до їх повноважень, формують пропозиції щодо формування висновку уряду щодо цих матеріалів, а також обирають посадових осіб, які вносять пропозиції до Кабінету Міністрів України. Такі представники інформують про стан і результати розгляду законопроекту, щодо якого уряд займає принципову позицію [101, параграф 113].

Активним суб'єктом права законодавчої ініціативи є Президент України, який має пріоритет у визначенні невідкладності законопроектів, тобто проходження їх позачергово на всіх стадіях законодавчого процесу [41, ч. 2 ст. 93].

Адміністрація Президента України забезпечує підготовку законопроектів на основі аналізу політичних, соціально-економічних та інших

процесів, що відбуваються в Україні та світі [102, абз. 1, 9 С. 4]. РНБО бере участь у розгляді пропозицій щодо вдосконалення її сфери [103, ст. 3].

У разі потреби законопроекти та супровідні матеріали, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, попередньо розглядаються на засіданнях комітетів та заміщуючих об'єднань за участю працівників внутрішніх структур Адміністрації та Уряду – розробників документів. На пленарному засіданні законопроект представляє спеціально уповноважена Главою держави посадова особа. Така підтримка є позитивною практикою, оскільки дає можливість відстоювати принципові нормативні положення, відхилені парламентарями [65, розд. 2 ст. 120].

Другим за активністю суб'єктом права законодавчої ініціативи є народний депутат України, який може використовувати можливості як одноособово, так і колегіально. Розробка та прийняття законопроектів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, є їх основним, прямим обов'язком як представників українського народу. Самі парламентарі зареєстровані у 2017 сесійному році – 52% прийнятих законопроектів; були внесені на розгляд глави держави – 15% від усіх прийнятих законів.

Вважаємо, що можна було б розширити конституційний перелік юридичних осіб законодавчої ініціативи, надавши можливість це робити іншим державним органам та інститутам громадянського суспільства. Ця пропозиція зумовлена зростаючою потребою оперативно реагувати на ускладнення державного та суспільного життя, посилюючи вимоги до кваліфікації та професійного рівня авторів законопроектів та депутатського корпусу.

Ми вважаємо, що Верховному Суду України необхідно надати право безпосереднього звернення до парламенту. Ми підтримуємо цю пропозицію такими положеннями щодо реалізації: 1) суддя Верховного Суду України аналізує судову практику та вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства та його застосування; 2) Пленум вносить пропозиції до проектів

нормативно-правових актів з питань здійснення правосуддя та діяльності Верховного Суду України; 3) кожні п'ять років при вищому органі системи загальних судів переобирається науково-консультативна рада з метою попереднього розгляду проектів постанов Пленуму та конституційних пропозицій до Конституційного Суду України, надання висновків на проекти. правові акти, обговорення теоретичних праць і практичних посібників з питань права, судочинства та організації судової діяльності тощо [104 абз. 3 розділ 1 ст. 40, п. 4 ч. 2 ст. 45 розділ].

Громадські організації, які співпрацюють з Інститутом народної ініціативи, мають отримати право безпосередньо вносити законопроекти до парламенту.

Інститут громадянського суспільства, який має досвід демократичних перетворень, може консолідувати громаду, здійснювати моніторинг громадської думки у формі соціологічних досліджень, контролювати роботу державних органів, впливати на формування світогляду та вільне вираження поглядів своїх членів, залучати населення до брати участь у громадському житті, надавати соціальну допомогу малозабезпеченим та інвалідам, дітям.

Посередники між владою і суспільством можуть неупереджено готувати професійні законопроекти з питань, що стосуються їх діяльності. Проте надання права законодавчої ініціативи громадським організаціям як самостійним суб'єктам є недоцільним через їх велику кількість.

Ми пропонуємо спільно передати цю можливість громадським організаціям і громадськості, якщо буде зібрано 250 тис. підписів для розгляду проекту, і визначити механізм співпраці в Законі «Про громадські об'єднання» [105]. Нововведення запобігатиме подачі необґрунтованих матеріалів до Верховної Ради України та негативній практиці реєстрації «тимчасових» громадських організацій.

Громадська організація має значні фінансові та інформаційні ресурси, необхідні для створення робочої групи з розробки законопроекту,

громадського обговорення та лобювання його прийняття в парламенті. Населення не в змозі самотійно реалізувати зазначені заходи, навіть якщо для вирішення організаційних питань буде створена ініціативна група. Тому надання права спільної законодавчої ініціативи є виправданим.

Внесені законопроекти, підготовлені відповідно до вимог щодо змісту, структури та форми викладення нормативних положень, разом із супровідними документами реєструються в базі даних Верховної Ради України. Точність і конкретність граматичних конструкцій, ясність мови викладу, конкретність термінології, логічна побудова, уніфікація принципів законодавчої техніки гарантують прийняття проектів нормативних актів до розгляду.

Пропозиції, поправки та заяви до законопроектів можуть вноситися до Апарату законодавства або робочого органу, визначеного керівником відділу опрацювання матеріалів.

Після реєстрації кожен законопроект тиражується та передається народним депутатам України для ознайомлення та надання зауважень, а також надсилається Головою Верховної Ради України або, відповідно до розподілу обов'язків, до головного комітету для підготовки та попереднього розгляду. не пізніше п'яти днів з дня отримання документа, бюджетна комісія – для проведення експертизи щодо впливу бюджету на дохідну та/або видаткову частину, регламентна комісія – для визначення відповідності реєстрації та реєстрації вимогам законодавства, антикорупційна комісія - для підготовки експертного висновку щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства та комісія, до предмету діяльності якої належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

На засідання головного комітету запрошуюються ініціатор внесення документа, а в разі потреби – представники державних органів, громадських об'єднань, а також експерти та спеціалісти. Решта комітетів на вимогу

головного комітету або з власної ініціативи розглядають проект і надсилають свої пропозиції на розгляд [65, ст. 90–93, 98].

Саме робочі органи вивчають зміст і оцінюють доцільність подальшого розгляду законопроекту в парламенті. Документ вважається прийнятим до першого читання, якщо він не був відкликаний суб'єктами права законодавчої ініціативи або відхилений під час розгляду в комітетах. Висновки дорадчих комітетів фактично визначають подальше схвалення концептуальних положень законопроекту всім складом Верховної Ради України.

Наступні етапи розгляду законопроекту передбачають три читання.

У першому читанні визначається політична та економічна мотивація внесеного проекту шляхом аналізу його основних положень, положень, критеріїв та структури. Друге читання – це попунктове обговорення документу, до якого внесено суттєві редакційні та змістовні зміни, третє – затвердження в цілому.

Порівняльні таблиці законопроектів розглядаються у другому та третьому читанні, а у разі внесення змін до чинних нормативно-правових актів – у першому читанні.

У разі необхідності доопрацювання законопроекту Верховна Рада України приймає рішення про повторне розгляд у першому та другому читаннях, але не більше двох разів. У третьому читанні інституція фактично обмежується раніше затвердженими положеннями та після обговорення приймає законопроект без принципових змін.

Проходити документ усі три читання не обов'язково. Верховна Рада України може остаточно прийняти його (крім кодексів і законів, які містять понад сто статей і пунктів) невідкладно після першого чи другого читання за умови визнання нормативного акта таким, що не потребує доопрацювання та відсутності зауважень суб'єктів. за своїм змістом – право законодавчої ініціативи, юридичні чи експертні підрозділи Апарату парламенту [65, ст. 102].

Остаточний варіант законопроекту готується з використанням т. зв форми консенсусної демократії - використання процедур переговорів, політичних консультацій і угод.

Практика перевірки законопроекту на відповідність вимогам законодавчої техніки, відповідність нормам сучасної державної мови з урахуванням функціонально-стилістичних особливостей тексту законопроекту, його типологічної специфіки, редакційно-технічних засад та правила здаються позитивними. Аналіз можливості схвалення законопроекту здійснюється з використанням професійних знань та експертних методів, особливо в нових для українського суспільства сферах правового регулювання. Офіційні результати спецперевірки та висловлені пропозиції та зауваження створюють об'єктивне ставлення до змісту документа.

Якщо законопроект включено до порядку денного сесії, він надсилається до відповідних структурних підрозділів Верховної Ради України для наукової експертизи в період підготовки до першого читання, а для всіх наступних читань - правової експертизи та редакційного опрацювання. Запровадження обов'язкової антикорупційної експертизи, на яку тривалий час звертали увагу політики та науковці, законодавчо врегульовано в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» [106, ст. 15].

Окремі проекти подаються до Кабінету Міністрів України (для визначення впливу на показники бюджету та виконання нормативно-правових актів з питань бюджету), іншим державним органам, установам та організаціям, а також окремим спеціалістам. Зазначені суб'єкти зобов'язані надіслати відповідь не пізніше чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного звернення від посадових осіб та органів парламенту [65, ч. 1 ст. 93, стаття 103]. Завершальним етапом є підписання та оприлюднення закону Президентом України протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання документа. У разі розбіжностей щодо його змісту чи структури можливе застосування відкладального вето та повернення проекту разом із обґрунтованими та сформульованими зауваженнями законодавцю для повторного розгляду [41,

гл. 1-2 ст.94]. Неповнення законопроекту на повторний розгляд у встановлений строк означає його схвалення Президентом України, підписання та офіційне опублікування. Деякі науковці вважають неточність формулювання приводом для спотворення змісту нормативного положення (у разі порушення Президентом України умов обов'язкового оголошення) та приводом для пропонування іншим посадовим особам, зокрема Голові Верховної Ради. України, як предмет оголошення. Тому, щоб уникнути неоднозначного тлумачення, необхідно вдосконалювати якість законодавчої техніки – сукупності вимог, способів і прийомів формулювання правових приписів.

Парламент може подолати вето кваліфікованою більшістю у 2/3 своїх членів. У такому разі акт підлягає обов'язковому підписанню та оприлюдненню протягом десяти днів з дня його надходження до глави держави [41, ч. 4 ст. 94]. Скорочення цього терміну до п'яти днів виглядає переконливим, враховуючи візит Голови Верховної Ради України та час обігу відповідних документів в Адміністрації Президента України. Зазначене нововведення мінімізує затримки в регулюванні важливих сфер життєдіяльності суспільства, спричинені визнанням недійсними результатів попередніх голосувань.

Парламент може відстоювати власне тлумачення закону, не підтримуючи повністю або частково пропозиції Президента України. Тому немає підстав зрівнювати умови підготовки спочатку прийнятих законопроектів з тими, що були прийняті після зняття вето: підготовка в головному комітеті займає до десяти днів, віза маршала – до п'яти днів [41, ст. 136, гл. 1-2 ст.130]. Нинішня ситуація викликає дискусію щодо можливості повернення до практики делегованого законодавства.

Законодавча діяльність не повинна перетворюватися на приховану, а часом і відкриту боротьбу влади за контроль над державними інституціями, муніципальним устроєм, владними структурами та сферами громадянського суспільства. Підвищення якості та ефективності національного законодавства

можливе в умовах постійного взаємного діалогу між Парламентом, Президентом України та іншими елементами політичної системи, що ґрунтується на науково обґрунтованих і нормативно обґрунтованих концепціях розвитку державно-правових інститутів, виходячи з врахування позитивний досвід вирішення актуальних законодавчих проблем. Повага до правової системи формується у зв'язку з еволюцією демократичного режиму влади.

Підсумовуючи, зазначимо, що правотворчість – це діяльність із виявлення та обґрунтування необхідності прийняття закону (передпарламентська стадія), розгляду, прийняття та опублікування схвалених главою держави законів (парламентська стадія, яка здійснюється в відповідно до процедурних вимог і строків), а також встановлення якості та ефективності чинних правових актів.

Цей вид парламентської діяльності є визначальним і перспективним, особливо в умовах реалізації реформи українського парламенту, визначеної місією Європарламенту [107].

Однак, як зазначають європейські експерти з питань реформи Верховної Ради України, «рішуче бажання побудувати сильні інституції може відіграти вирішальну роль у радикальній та галузевій трансформації України. Один із засновників європейської інтеграції Жан Моне сказав: «Ніщо не починається без людей; ніщо не триває без інституцій» [там же, с.6]. Наразі вся Україна разом із європейськими партнерами спостерігає позитивні зміни в діяльності Верховної Ради України, яка стала більш прозорою, відповідальною та інституційно ефективною, що вселяє надію на успішне завершення парламентської реформи.

3.2. Напрями вдосконалення політичної структуризації парламенту

Депутатські фракції інформують громадськість про свою політичну позицію та діяльність парламенту в цілому, особливо якщо їм не байдужі результати майбутніх парламентських виборів. Цей елемент свідчить про

специфіку діяльності депутатських фракцій.

Парламентські фракції формуються на основі політичних партій, за які громадяни голосували на парламентських виборах (або навіть голосували за окремих депутатів, які зайняли перші місця на мажоритарних виборах і досі об'єднані в парламент з людьми схожих за політичними поглядами), і тому йде далі. стати важливим чинником функціонування сучасної представницької демократії. При цьому, як правило, за парламентської форми правління та пропорційної виборчої системи дотримується принцип одна партія – одна фракція. Однак у змішаній і мажоритарній виборчій системі можливі й інші варіанти. Наприклад, згідно зі статтею 10 Регламенту німецького Бундестагу, «фракції — це об'єднання, що складаються з принаймні 5% членів Бундестагу, які належать до однієї партії або до партій подібної політичної орієнтації, які не змагаються між собою. в одній із земель» [108].

Нормативні акти, як правило, не передбачають обов'язкової участі депутатів партії в діяльності "афілійованих" депутатських фракцій (на чому покладено основу "імперативного мандата" партії). Наприклад, регламент Палати представників Бельгії передбачає можливість (але не обов'язок) об'єднання членів у політичні групи [там же].

Іноді депутатські фракції ототожнюють з депутатськими групами. Але про відмінності між ними можна говорити лише в тому випадку, якщо це передбачено правовими актами. Наприклад, неопартийні депутати австрійського парламенту (Національної ради) можуть об'єднуватися в «клуби» лише за згодою самого парламенту. Крім того, фракції, як правило, формуються на партійній основі, тоді як групи заміни мають позапартійне походження. Наприклад, регламент Національних зборів Республіки Вірменія чітко визначає, що «назва групи не повинна збігатися з назвою будь-якої партії або блоку партій: як діючих, так і тих, діяльність яких призупинена або заборонена» (пункт 3 статті 15 регламенту) [там].

Правова інституціоналізація депутатських фракцій залежить насамперед від встановленої мінімальної кількості представників політичної партії, яка

подолала виборчий бар'єр і пройшла до парламенту. Кількість депутатів Європарламенту коливається від двох у Норвегії, трьох у Бельгії, п'яти в Австрії та Швейцарії, до двадцяти у великих європейських країнах, таких як Франція та Італія. Зазвичай ця вимога встановлюється в регламенті парламенту. Відповідно до регламенту Національних зборів Франції, наприклад, потрібна згода 20 депутатів (при цьому вказується, що створення депутатських груп для захисту приватних, місцевих або професійних інтересів заборонено). [109].

У більшості європейських країн законодавчо не врегульовано багато важливих питань, що визначають діяльність депутатських фракцій. Консолідація парламентських фракцій у багатьох вимірах залежить від внутрішньоорганізаційної та внутрішньопартійної дисципліни.

Загально визнано, що зміцненню партійної дисципліни в парламентах насамперед сприяє пропорційна виборча система, за якої депутати обираються за партійними списками. Крім того, рівень внутрішньофракційної дисципліни залежить від багатьох інших факторів, зокрема від зв'язків фракцій із позапарламентськими партійними осередками, повноважень самих фракцій, статусу парламентарів, парламентських традицій та ряду зовнішніх факторів. до законодавчого органу.

У ряді країн, що прийняли англосаксонську правову систему (Великобританія, Індія, США та ін.), нагляд за фракційною дисципліною здійснюють не тільки керівники партій або фракцій, а й спеціально призначені організатори, т.зв. «батоги». ". Батоги можуть призначатися лідерами партій або обиратися парламентськими фракціями.

Найбільш повно така практика реалізована в Палаті громад Великої Британії, де, крім «головного батога», є також посади його заступників, «молодших батога» і трьох опозиційних «батога».

Проте, як свідчать вітчизняні вчені, у демократичних країнах фракційна дисципліна ні за яких умов не може бути надмірно жорсткою чи абсолютною. «На думку німецького дослідника Е. Леффлера, депутати Бундестагу, у разі конфлікту інтересів між власними переконаннями та партійною солідарністю,

можуть навіть вийти з партії, що не матиме жодних правових наслідків» [110, с. 285].

У парламентах деяких країн своєрідним чином втілюються і переплітаються обидві моделі («британська» і «американська»). Переконливим прикладом такого трактування є Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), яка допускає участь у партійних з'їздах лише десятої частини членів своєї фракції в Бундестазі [там же, с.130].

Окрім депутатських фракцій і груп, важливу роль у діяльності парламенту відіграють депутатські комітети.

Верховна Рада України, відповідно до ст. 89 Конституції України для проведення законодавчої роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до його відання, а також для здійснення контрольних функцій утворює парламентські комітети [68].

Поділ на комітети є однією з найважливіших форм організації роботи українського парламенту, що пояснюється насамперед необхідністю професійного та детального підходу до підготовки парламентських рішень.

Комітети проводять постійну професійну роботу, спрямовану на ефективне виконання всіх функцій парламенту (насамперед законодавчих). Проте суттєвим недоліком залишається механізм зворотного зв'язку між парламентськими комітетами та суспільством, а також відсутність системних досліджень з питань формування та організації роботи парламентських комітетів в Україні як перехідному суспільстві.

Ефективність діяльності комітетів Верховної Ради України значною мірою залежить від специфіки їх створення та організації роботи, яка включає: вказує на необхідність відповідного розвитку правової основи відповідних відносин.

Нормативно-правовими актами визначено не лише те, що парламент затверджує кількість парламентських комітетів, їх назви та тематику, а й те, що окремі параметри можуть бути змінені рішенням Верховної Ради України нового скликання з метою вирішення питання про визначення персонального складу комітетів (ч. 1 ст. 5 Закону України "Про Комісії Верховної Ради України").

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» питання про перелік комітетів та їх завдання розглядається невідкладно після звіту підготовчої групи депутатів (включаючи питання до голови та відповіді на їх), а також перед питаннями про створення та реєстрацію резервних фракцій та перед обранням Голови Верховної Ради України та її депутатів.

Цю процедуру організації парламентських комітетів слід визнати надто складною та значною мірою непродуктивною. Відомо, що на початку повноважень Верховна Рада України постає чимало важливих і складних політичних проблем, від вирішення яких значною мірою залежить подальша доля всього парламенту (насамперед налагодження міжфракційних відносин і заповнення керівних посад).). Доцільно зняти з цього питання зайву політизацію та напруженість і розглянути його після обрання керівництва парламенту. Для цього, зокрема, необхідно внести зміни до ст. 16 Регламенту, змінивши порядок розгляду питань на першому засіданні новообраної Верховної Ради України та перенісши розгляд питань до переліку комітетів та їх завдань із пп. 8 до розділу 12 (відповідно з пункту 1 статті 5 Закону України "Про комісії Верховної Ради" виключити слова "...вирішити питання про формування персонального складу комісії"). Врахування такої пропозиції дасть можливість розглянути вищезазначене питання безпосередньо перед обранням голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Реалізація зазначених пропозицій має сприяти не тільки вдосконаленню порядку створення комітетів на початку кожної нової каденції, а й організації та діяльності всього українського парламенту. Пропонований порядок створення комітетів також узгоджується з політичною структурою парламенту.

На початку кожної нової каденції український парламент повертається до питання про кількість комітетів і щоразу вносить відповідні зміни. При цьому чітко простежується тенденція до поступового збільшення кількості комітетів до 2019 року, як показано в таблиці (див. таблицю 3.1).

Таблиця 3.1

Кількість комітетів у Верховній Раді України II–IX скликань

<i>Скликання</i>	<i>Кількість постійних комітетів</i>
II	23
III	з 1998 р. – 22, з 2000 р. – 23
IV	24
V	26
VI	27
VII	27
VIII	27
IX	23

Джерело: авторська розробка на основі [Комітети Верховної Ради України: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis]

Експерти та науковці підтримують скорочення кількості парламентських комітетів. Нагадаємо, мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу однієї комісії, визначається постановою Верховної Ради України, якою встановлюється пропорційність поділу комісій на «важливі» та «менш важливі» [111] .

Відсутність будь-яких обмежень із зазначених питань може з часом призвести до суттєвих ускладнень у діяльності українського парламенту (для цього достатньо згадати специфіку функціонування американської «системи комітетів» на рубежі 19-20 століть).

З урахуванням викладеного, на нашу думку, розд Потребує уточнення частина 1 статті 5 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" в частині врегулювання питання кількісного складу комітетів Верховної Ради.

З цією метою, на нашу думку, було б особливо доцільно доповнити статтю наступним положенням: «Кількісний склад комітетів не може перевищувати чисельності найменшої депутатської фракції» (яка, серед іншого, має забезпечити представництво усі депутатські фракції в усіх комітетах і сприяють певному балансу кількості комітетів).

Крім того, враховуючи парламентський досвід Німеччини та Фінляндії, доцільно передбачити незмінну кількість кількох найважливіших комітетів (питання детального визначення таких комітетів потребує окремого, глибокого аналізу).

Обрання народних депутатів до складу комісії, відповідно до ст. 6 розділ 2 Закону України "Про Комісії Верховної Ради України", здійснюються на підставі пропозицій змінних фракцій, поданих у межах обсягів, визначених Регламентом Верховної Ради України. У самому Регламенті лише передбачено, що врегулювання розмірів пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснюється комітетом, відповідальним за видання Регламенту (ч. 5 ст. 81).

Проте вищезазначені норми не враховують питання співвідношення представників парламентської більшості та опозиції в комітетах, а також цілком ймовірне порушення квотного принципу внаслідок відкликання чи виключення окремих депутатів із складу комітетів. свої місця. парламентських фракцій. Це потребує уточнення окремих правових норм, якими регулюються відповідні відносини.

Тому, на нашу думку, доцільно доповнити абз 2 статті 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» після слів «...вносяться в межах розмірів, встановлених Верховною Радою України» Регламент Верховної Ради України: « Після виходу (виключення) депутата (депутатів) зі складу депутатської фракції комісія, предметом регламентації якої є, повертається до питання дотримання квот. По черзі до рота. 5 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України після слів «...представництва депутатських фракцій у комітетах» доповнити записом «...а також пропорційного представництва між фракціями депутатської більшості та опозиція в кожному комітеті...».

Як показує практика всіх призначень українського парламенту, проблема розподілу керівних посад у парламентських комітетах є досить актуальною. Відповідно до п. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України розміри при розподілі посад голів комітетів, перших заступників, заступників

голів, секретарів і членів комітетів визначаються пропорційно кількісному складу депутатських фракцій до фактичної кількості депутатів.

У зв'язку із запровадженням парламентсько-президентської форми правління загострилася проблема зайняття керівних посад у парламентських комітетах. Проблема розподілу керівних посад у парламентських комітетах між представниками більшості та опозиції, враховуючи зазначені вище обставини, має вирішуватися шляхом гармонійного поєднання правових принципів і «політичного парламентського права».

У країнах зі стабільними демократичними традиціями це вирішується переважно на основі політичних домовленостей (наприклад, у Палаті громад Великої Британії існує традиція надавати представникам опозиції право очолювати бюджетний комітет [112]).

Однак у країнах зі слабкими традиціями демократичного врядування, в тому числі в Україні, для того, щоб хоча б частково зняти напругу у відносинах між представниками різних політичних груп, доцільно врегулювати це питання через законодавчий акт.

Наприклад, доцільно забезпечити керівництво Комітетом з питань бюджету та Комітетом з питань свободи слова та інформації під керівництвом представників парламентської опозиції (шляхом внесення відповідних доповнень до Закону України до ч. 2 ст. «Про комітети Верховної Ради України» та частину 4 частини другої статті 81 Регламенту Верховної Ради України, доповнивши чинну правову норму словами «...з урахуванням розподілу посад між представниками більшості і опозиція»).

Отже, комітети Верховної Ради України мають достатні повноваження для здійснення законодавчої діяльності. Слід також враховувати, що відсутність права парламентських комітетів на законодавчу ініціативу досить легко компенсується правом законодавчої ініціативи кожного окремого народного депутата, представленого в тому чи іншому комітеті.

Проте парламентські комітети час від часу стають ареною жорсткого політичного протистояння, яке неможливо послабити внесенням будь-яких

змін до нормативно-правової бази функціонування українського парламенту. Водночас не варто недооцінювати загрозу посилення впливу різноманітних лобістських структур на парламентські комітети (що в свою чергу поглиблює проблему парламентського лобізму). Усі вищенаведені обставини слід вважати достатнім аргументом того, що «політика» відіграє велику роль у функціонуванні комітетів (а це, у свою чергу, поглиблює проблему розробки механізмів регулювання таких відносин).

Ефективність парламентських комітетів суттєво (якщо не фундаментально) залежить від їх контрольної функції. Це безпосередньо залежить від контрольних функцій, покладених на прерогативи українського парламенту в цілому. Серед науковців немає єдиної позиції щодо сфери застосування цієї функції. Більшість науковців вважають, що зазначена функція парламенту реалізується у формі контролю над виконавчою владою [111].

Верховна Рада України, виконуючи конституційну функцію парламентського контролю, передбачила конкретні механізми її реалізації парламентськими комітетами. Водночас слід також звернути увагу на те, що контрольна функція парламентських комітетів є певною мірою незалежною, тобто не спрямована виключно на підготовку рішень для всього парламенту.

Зокрема, відповідно до Закону України "Про комітети Верховної Ради України", парламентські комітети формально мають досить широкі права та обов'язки при виконанні контрольної функції.

З точки зору реалізації контрольної функції особливо виділяються слухання у парламентських комітетах. Слухання – це офіційний захід, під час якого народні депутати отримують у стислій формі інформацію з конкретного питання безпосередньо від органів виконавчої влади, експертів та представників суспільства. Комітети, відповідно до ч. 2 пп 1 ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», мають право проводити слухання для обговорення проектів найважливіших нормативно-правових актів, з'ясування ефективності виконання прийнятих законів та інших актів Верховної Ради. з питань, що належать до їх компетенції, отримання вичерпної

інформації з питань, що розглядаються комітетом, їх детальне вивчення та обговорення, а також залучення широких верств суспільства до участі у визначенні державної політики, розбудові демократичного суспільства. Відповідно до п. 10 ст. 29 зазначеного Закону до комітетів у разі необхідності запрошуються Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри України, керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, представники громадських об'єднань, а також окремі громадяни. [там же].

Проте очевидно, що комітети українського парламенту за своєю контрольною функцією є радше «слабкими», ніж «сильними». Контрольна функція парламентських комітетів, незважаючи на формально досить широкі повноваження, не забезпечує належним чином повноцінної діяльності парламенту та не має істотного впливу на здійснення державного управління. Влада парламентських комітетів значною мірою обмежена фракційними та партійними впливами на окремих депутатів, які в них працюють (проте цю обставину слід вважати невід'ємним супутником європейського парламентаризму, одним із його «парадоксів»). Крім того, з огляду на обставини, викладені вище, перелік повноважень парламентських комітетів щодо здійснення ними контрольної функції не можна вважати вичерпним. Зокрема, у ході нашого дослідження необхідно врегулювати питання контролю за внутрішньоорганізаційною діяльністю (це стосується обов'язкового розгляду тем, закріплених за окремими комісіями, як офіційними, так і власне парламентськими комітетами, а також організації пленарних засідань). засідання у Верховній Раді в цілому).

Тому необхідно формально визначити відповідну сферу парламентського контролю, а його норми винести в окрему статтю Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (за внутрішньою логікою даного закону це буде стаття, яка має передувати статті під назвою «Реакція комітетів на порушення законності»). Потребує уточнення та доповнення також правова норма щодо мети проведення парламентських слухань. Частина 2 розділу вважаємо

обґрунтованою. 1 ст. 29 Закону України «Про комісії Верховної Ради України», який регулює цю сферу відносин, після слів «з метою... отримання вичерпної інформації з питань, що розглядаються комісією, їх детального вивчення та обговорення». », доповнити наступним: «... вдосконалення внутрішньоорганізаційної діяльності у парламенті.

Серед прав та обов'язків щодо організації роботи парламентських комітетів право брати участь у призначенні, звільненні з посад, погодженні та наданні згоди на призначення Верховною Радою України посадових осіб, яке закріплене в Законі України «Про Організаційно-правові основи боротьби з організаційною злочинністю» (відповідно до якого Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю надано повноваження погоджувати призначення на посади та звільнення з посад керівників окремих правоохоронних органів) та роз'яснено Пост. орган конституційної юрисдикції.

Дана норма викликала неоднозначну реакцію серед українських політиків і науковців. У Рішенні Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 наголошується, що депутатські комітети «не можуть здійснювати свої організаційні функції з кадрових питань інакше як шляхом проведення підготовчої роботи щодо призначення, звільнення, затвердження та надання згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України» (див. пункт 3.2 мотивувальної частини).

Не можна визнати оптимальною і законодавчу базу для реалізації парламентськими комітетами інформаційної функції. У Законі України «Про комісії Верховної Ради України» така функція закріплена без імперативних зобов'язань і без вказівок щодо виконавчих механізмів (ст. 9), нічого подібного немає в переліку функцій комісій ВРУ (ст. 11).). Тому п. 1 ст. 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» після слів «Комісії інформують громадськість про свою діяльність» доповнити записом такого змісту: «Комітети зобов'язані періодично, але не рідше одного разу на кожну сесію» парламенту, інформувати громадськість про свою діяльність та прийнятий на засіданні комітету звіт буде опубліковано в газеті «Голос України». Чи не

найпроблемнішим є питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності парламентських комітетів, що безпосередньо впливає на комунікаційну функцію (зокрема, залучення громадськості до парламентського процесу). Відомо, що стан демократії в кожній країні оцінюється ступенем відкритості влади (влада в демократичній країні не лише забезпечує громадянам доступ до повної та об'єктивної інформації, а й створює умови для повноцінного діалогу) з суспільством на всіх етапах прийняття рішень). Саме у сфері реалізації парламентом такої функції лежить більшість проблем народного представництва, а також неоціненний потенціал для його розвитку.

Висновки до розділу 3

У процесі визначення основних шляхів посилення ролі парламенту в системі державної влади в Україні було зроблено такі висновки:

1. Визначено, що правотворчість — це діяльність із визнання та обґрунтування необхідності прийняття закону (передпарламентська стадія), розгляду, ухвалення та оприлюднення підписаних главою держави законів (парламентська стадія, яка відбувається відповідно з процедурними вимогами та термінами), а також визначення якості та ефективності діючих правових актів.

2. З'ясовано, що для сучасної парламентської практики характерні гармонійні стосунки між політичними партіями та «афілійованими» з ними депутатськими фракціями. Крім того, тенденція до посилення парламентських фракцій є спільною для всіх органів народного представництва. В її основу покладено передусім загальнодержавний статус представницького органу та принцип вільного депутатського мандату.

Виявлено, що, особливо в демократичних країнах, партійна дисципліна не є абсолютною, оскільки парламентарі, виключені з фракцій (або не вступивши до них), не втрачають депутатського мандата. Між партіями та фракціями не може бути достатньо жорсткої ієрархії, оскільки фракції мають право формувати власний підхід до поточних, а часом навіть стратегічних питань. Більше того, у

більшості країн партійні лідери намагаються безпосередньо керувати власною парламентською фракцією, справедливо вважаючи її основним інструментом реалізації стратегії партії.

Встановлено, що консолідація депутатських фракцій у багатьох вимірах залежить від внутрішньоорганізаційної та внутрішньопартійної дисципліни.

ВИСНОВКИ

1. У результаті дослідження наукових підходів до виявлення етапів генезису наукових поглядів на діяльність парламенту в системі інститутів державної влади визначено основні періоди, пов'язані з трансформацією ролі парламенту. Верховної Ради України в суспільно-політичному процесі були визначені:

- визнання рівноправності парламенту в системі розподілу влади (законодавчої, виконавчої, судової) – на першому етапі розвитку науки (поч. 20 ст. – 2020-ті рр.);

- вирівнювання ролі парламенту в системі державного управління чи її імітація – на другому етапі розвитку (1920-1990-ті рр.);

- надання парламенту пріоритету у вирішенні життєво важливих завдань держави і суспільства в умовах збереження балансу влади в державі - на третьому етапі дослідження конкретної проблеми в теорії державного управління;

- забезпечення інституційного розвитку парламенту в системі політичної організації влади в державі, тобто феномену парламентаризму – на четвертому етапі розгляду конкретної проблеми.

2. Пояснено понятійно-категоріальну основу дослідження, зокрема взаємопов'язані базові поняття – «парламент» та «парламентаризм». Зазначалося, що парламент є колегіальним органом державної влади, а парламентаризм – це форма здійснення державної влади, яка зумовлена здійсненням представницьких, законодавчих, ухвальних, контрольних та інших функцій і повноважень.

Зазначалося, що парламент є легітимним лише за умов верховенства права в суспільстві та державі, оскільки право є первинним і вторинним.

3. Проведено порівняльний аналіз стану розвитку конституційних положень щодо діяльності Верховної Ради України, в результаті якого встановлено, що конституційні зміни завжди мають постійний характер,

стосуються переважно зовнішніх і внутрішніх справ. дискусії між провладними структурами – парламентом та урядом.

З'ясовано, що розвиток інституту парламенту після прийняття Основного Закону 1996 р., який до війни з Російською Федерацією визначався науковцями досить фрагментарно, нині визначається як більш стабільний, спрямований на національно-демократичний вектор. розвитку, що відповідає стабільно функціонуючому парламенту, до складу якого входять виключно патріотичні, національно орієнтовані політичні сили.

4. Специфіка діяльності Верховної Ради України як парламенту, що є одним із рівноправних, але пріоритетних інститутів державної влади, діяльність якого характеризується такими ознаками:

- ознаки парламенту (унітарний, загальнодержавний, колегіальний, виборний, представницький, однопалатний, постійно діючий, орган загальної компетенції) відповідно до Конституції України (розділ 4);

- повноваження парламенту щодо регулювання сфери державного будівництва, економіки та соціального забезпечення, відносин з Президентом України, створення державних органів та призначення чи обрання посадових осіб, обороноздатності України та зовнішньополітичної діяльності, адміністративно-територіального устрою України. та місцевого самоврядування, контроль за діяльністю парламенту відповідно до Конституції України (ст. 85);

- парламентські функції - законодавча, представницька, установча, контрольна; Бюджетна, фінансова та зовнішньополітична функції є складовими законодавчої та контрольної функцій.

5. Встановлено, що в умовах реформування Верховної Ради України необхідно посилити її роль у системі державної влади шляхом розвитку законотворчого процесу в умовах становлення прозорого та підзвітного парламенту, вдосконалення його політична структура - за умови скорочення кількості парламентських комітетів і депутатських фракцій.

Виявлено тенденцію щодо: збільшення частки підтримки парламентом законопроектів Глави держави; збільшення частки законопроектів, що вносять зміни до чинного законодавства; обмеження порушень процесуальних норм і відвертого нехтування нормативно-правовими актами при прийнятті законодавчих рішень; зниження активності внутрішньопарламентських лобістських процесів з елементом корупції.

6. Визначено такі шляхи посилення ролі парламенту в системі державної влади України, як: розвиток законотворчого процесу; вдосконалення політичної структури парламенту.

Пояснено, що: фракційна та партійна дисципліна є основою забезпечення стабільності та інституційної спроможності парламенту; унормувати питання співвідношення представників парламентської більшості та опозиції в комітетах; Порушення норми квот, швидше за все, є наслідком відкликання або виключення окремих депутатів із депутатських груп.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Хто такі українці і чого вони хочуть // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. К. : Знання, 1991. С. 109–120.
2. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. : в 4 т. / П. Христюк. Нью-Йорк : Вид-во Чарторийських, 1969. Т. 4. 204 с.
3. Атаманчук Г.В. Советы народных депутатов : правовые вопросы организации и деятельности / [Г.В. Атаманчук, В.Е. Бражников, И.Ф. Бутко и др. ; отв. ред. Ю.С. Шемшученко. К. : Наук. думка, 1981. 240 с.
4. Журавський В.С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К. : Парламент. вид-во, 2002. 344 с.
5. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. К. : Абрис, 2000. 414 с.
6. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. К. : Основи, 1993. 143 с.
7. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник // В. А. Гошовська [та ін.]. К. : НАДУ, 2016. 672 с. ; Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / кол. авт.; за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.;
8. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищих навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 408 с.;
9. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384с.;
10. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності: навч. посіб. К. Ващенко, В. Гошовська, Л. Даниленко та ін.; за заг. ред. В. Гошовської. К. НАДУ, 2016. 193 с
11. Історія українського парламентаризму / заг. ред. В. М. Литвина. – К.: Дніпро, 2010. 635 с.
12. Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія. Х. : Вид-во Націонал. ун-ту внутр. справ, 2003. 280 с.

13. Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). Х. : Право, 2005. 272 с.
14. Левенець Ю. Теорія коаліційних урядів: світовий досвід та українська практика / Ю. Левенець, Г. Зеленько, В. Ковалевський, О. Фісун. Політичні проблеми сучасної України: аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2012. С. 41–72.
15. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. Чернівці : Рута, 2001. 431 с.
16. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування : монографія. Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2006. 360 с.
17. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва : питання теорії. Право України. 2013. № 5. С. 12–17.
18. Шляхтун П.П. Парламентаризм : словник-довідник. К. : Парламент. вид-во, 2003. 151 с.
19. Даниленко Л.І. Становлення Наукової школи вітчизняного парламентаризму: Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. С. 373 – 389.
20. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник // В. А. Гошовська [та ін.]. К. : НАДУ, 2016. 672 с.
21. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування : монографія. Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
22. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія. Х. : Право, 2012. 584 с.
23. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія / [Ю.Г. Барабаш, І.І. Дахова, О.П. Євсєєв та ін.] ; за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. Х. : Право, 2013. 272 с.

24. Гапоненко В. А. Концептуальна модель інституційних передумов демократизації політичної системи України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук за спеціальністю 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки». Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова / Гапоненко Віра Анатоліївна. Київ, 2020. 441 с.
25. Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія / Ю.Д. Древаль. – Х. : Вид-во Націонал. ун-ту внутр. справ, 2003. – 280 с.
26. Журавський В.С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К. : Парламент. вид-во, 2002. 344 с.
27. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. К. : Абрис, 2000. 414 с.
28. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. К. : Основи, 1993. 143 с.
29. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва : питання теорії. Право України. 2013. № 5. – С. 12–17.
30. Орленко В.І. Історія держави і права зарубіжних країн : посіб. для підготов. до іспитів / В.І. Орленко, В.В. Орленко. 2-ге вид., стереотип. К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2007. 244 с.
31. Іванченко Р.П. Українська державність в 20–90-х рр. . К. : МІЛП, 2000. 256 с.
32. Елітологія: українська еліта та її роль в державотворенні: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: / за заг. ред. В.А.Гошовської . К. : НАДУ, 2013. 312с.
33. Елітознавство : підручник / кол. автор.; за ред. В.А. Гошовської, Л.Г.Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2021. 220 с.
34. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
35. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва : питання теорії. Право України. 2013. № 5. С. 12–17.

36. Кульчицька О.В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / О.В. Кульчицька. К., 2010. 20 с.
37. Крестовська Н.М. Теорія держави і права : Елементарний курс / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. Х. : Одіссей, 2008. 432 с.
38. Закон. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD/>
39. Український парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 368 с.
40. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва : питання теорії / В. Шаповал // Право України. – 2013. – № 5. – С. 12–17.
41. Конституція України від 28 червня 1996 р. в першій редакції : <http://zakon2.rada.gov.ua>
42. Органи державної влади України : монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
43. Програма єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» <https://www.wunu.edu.ua/20370-programa-yedinogo-derzhavnogo-kvalifikacjnogo-spitu-z-specalnost-281-publchne-upravlnnja-ta-admnstruvannja.html>
44. Головін А.С. Дійова система правового захисту як обов'язкова складова демократичної, правової та соціальної держави / А.С. Головін // Держава і право суверенної України : проблеми теорії і практики : матеріали наук. конф. (Київ, 21 червня 2011 р.) / за ред. Ю.С. Шемшученка ; упоряд. : В.П. Горбатенко, І.О. Кресіна. – К. : Юрид. думка, 2011. С. 123-132.
45. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексеєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л.

Г. Комахи, І. В. Алексєєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 11-57. <https://ir.library.knu.ua/knurepo/handle/123456789/301>

46. Villiers M. de. Dictionnaire du droit constitutionnel / M. de. Villiers. – Paris, Armand Colin, 1998. 234 p.

47. Степаненко С.В. Взаємодія органів державної влади та інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації євроінтеграційної політики України : автореф. дис. кандидата юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С.В. Степаненко. – Х., 2010. 20 с.

48. Villiers M. de. Dictionnaire du droit constitutionnel / M. de. Villiers. – Paris, Armand Colin, 1998. – 234 p.

49. Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України : проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Я.М. Назаренко. Х., 2011. 8 с.

50. Антонова О. Р. Соціальний діалог як механізм підвищення якості / О. Р. Антонова // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 5-листопада 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2015. – С. 93-95.

51. Крейденко В.В. Еволюція парламентаризму в сучасній Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алексєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексєєнко. К. : ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 57 – 91.

52. Мельничук Т. П. Принцип професіоналізму здійснення публічної служби в європейських державах. Публічне управління і адміністрування в Україні. Одеса, 2018. Випуск 8/12. С. 80–84.

53. Твердохліб М.Ю. Аксиологічні основи парламентської діяльності: теоретико-методологічний аспект: дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01

Київ, 2019. 2010 с. URL: https://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/12/dis_Tverdokhlieb.pdf

54. Шишак А. О. Інновації в публічному управлінні. Суспільство, економіка та економічна наука в ХХІ столітті: зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. 21-22 квітня 2017 р. Київ: КНЕУ, 2017. С. 197-199.

55. Даниленко Л.І. Забезпечення легітимності конституційних змін в Україні: історичний аспект. Державно-управлінські студії. № 2, 2017. URL: <http://www.dus.nayka.com.ua/?n=1&y=2017>

56. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Х.В. Приходько. К., 2004. 20 с.

57. Становлення владних структур в Україні (1991–1996) / редкол. : О. Горинь, В. Кулик, О. Майборода. – К. : Центр політичного аналізу газети «День», 1991. – 178 с.

58. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. : <http://zakon2.rada.gov.ua>

59. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р.: <http://zakon2.rada.gov.ua>

60. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. [: <http://zakon.rada.gov.ua>

61. Про помічника-консультанта народного депутата України : Положення, затв. Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р.: <http://zakon2.rada.gov.ua>

62. Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Положення, затв. Указом Президента України від 30 березня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

63. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону. На всенародне обговорення. К. : Преса України, 2003. 80 с.

64. Рудик П. Порівняльний аналіз президентського і парламентського законопроектів про внесення змін до Конституції України / П. Рудик. К. : Атіка, 2004. 164 с., с. 20-34

65. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. (втратив чинність): <http://zakon2.rada.gov.ua>

66. Регламент Верховної Ради України, затв. Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. (втратив чинність) : <http://zakon2.rada.gov.ua>

67. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 : <http://zakon2.rada.gov.ua>, абз. 6-7 п. 4.3. мотивувальної частини, п. 1 резолютивної частини

68. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р.: <http://zakon.rada.gov.ua>

69. Проект Конституції України. Зasadничий Всеукраїнський проект конституційних норм і вимог, підготовлений представниками українського народу – суверену як власника Верховної Державної влади. Науково-практична конференція – Віче «Буття Українців». Схвалено оргкомітетом 14 вересня 7515 (2007). К. : Схід-Захід, 2007. 76 с.

70. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 7 липня 2005 р. (втратив чинність) ULR: <http://zakon1.rada.gov.ua>

71. Виборчий Кодекс України/ ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

72. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. ULR: <http://zakon.rada.gov.ua>

73. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

74. Ладиченко В.В. Державна влада як правовий феномен. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 009. № 2. С. 19–23.

75. Торончук І.Ж. Влада та вплив : гносеологічно-правовий аналіз. Правове життя : сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 23–24 березня 2007 р.) / уклад. : М.Л. Варченко, Н.М. Гончарова, В.В. Мачіха, С.С. Савич, І.Ф. Урина. Луцьк : Волин. держ. ун-т, 2007. С. 52–54.

76. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998, Т. 2, с. 85

77. Державне управління : основи теорії, історії і практика : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

78. Гончарук Н.Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні. http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf

79. Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна, І. О. Поліщук та ін.] ; за ред. М. П. Требіна. Х. : Право, 2015. 816 с.

80. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

81. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. Х. : Еспада, 2005. 840 с.

82. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998., Т. 2, с. 500

83. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с., с.408 – 409

84. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : дис. канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Тинкован Оксана Валеріївна. – Дніпропетровськ, 2007. 213 с.

85. Теплюк М.О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Теплюк Михайло Олексійович. К., 2008. 208 с.

86. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

87. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування : монографія / Ю.О. Фрицький. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2006. 360 с

88. Совгиря О.В. Окремі аспекти регулювання статусу вищих органів державної влади за Конституцією України / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна // Бюлетень Міністерства юстиції. 2009. № 6. С. 24–30.

89. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховної Ради України) від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998: <http://zakon.rada.gov.ua>, п.п. 1–2 резолютивної частини

90. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002: <http://zakon.rada.gov.ua>, абз. 4 п. 4 мотивувальної частини, п. 4 резолютивної частини

91. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106

Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004: <http://zakon.rada.gov.ua>, п.п. 1-2 резолютивної частини

92. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

93. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

94. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

95. Задирака Н.Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних та правових вчень» / Н.Ю. Задирака. К., 2005. 16 с.

96. Шемшученко Ю. До проблеми формування законодавчої політики в Україні / Ю. Шемшученко, О. Ющик // Право України. 2005. № 11. С. 3-7.

97. Шляхтун П.П. Парламентаризм : словник-довідник / П.П. Шляхтун. – К. : Парламент. вид-во, 2003. 151 с.

98. Регламент Верховної Ради України, затв. Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. (втратив чинність) : <http://zakon2.rada.gov.ua>

99. Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики) : монографія / О.В. Скрипнюк, М.О. Теплюк, О.І. Ющик. К. : Атіка-Н, 2010. 92 с.

100. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України «Про бюджетну систему України» (справа про зміни до закону про бюджет) від 17 травня 2001 р. № 5-рп/2001:

<http://zakon.rada.gov.ua>, абз. 2 п. 2 мотивувальної частини, п. 1 резолютивної частини

101. Регламент Кабінету Міністрів України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. ULR: <http://zakon.rada.gov.ua>

102. Про Адміністрацію Президента України : Положення, затв. Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. ULR: <http://zakon.rada.gov.ua>

103. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. ULR: <http://zakon1.rada.gov.ua>

104. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. ULR: <http://zakon.rada.gov.ua>

105. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. ULR: <http://zakon2.rada.gov.ua>

106. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2014 р. ULR: <http://zakon.rada.gov.ua>

107. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Європейський парламент. Вересень 2015 – лютий 2016. С. 5. ULR: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf/>

108. Brzinski J. Women's Representation in Germany : A Comparison of East and West / Joanne Brzinski // Matland R. Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe / Richard Matland, Kathleen Montgomery. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – P. 63–81

109. Журавський В. Бікамеральна структура парламенту : історія, сучасність та умови впровадження в Україні. Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. 27 с.

110. Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / Віталій Журавський. – К. : Парламент. вид-во, 2002. – 344 с.

111. Панчак-Бялоблоцка Н. Категорія парламентська мінливість як індикатор структуризації парламентів. Чернівецький національний

університет ім. Ю. Федьковича. *Розвиток політичної науки : європейські практики та національні перспективи*. Матеріали міжнар. науково-практичної конференції студентів та аспірантів. Чернівці, 2011. С. 87–90.

112. Brug W. Voters' perceptions and party dynamics / Wouter van der Brug // *Party Politics*. 1999. Vol. 5. No. 2. P. 147–169., с. 114–115.