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

# УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ

МОНОГРАФІЯ

За загальною редакцією
Валентини Гошовської

2025

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

# УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ

**Монографія**
**за редакцією Валентини Гошовської**

**2025**

**УДК 328, 321 (477)**

Схвалено Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, протокол № 9 від 27 грудня 2024 року.

**Рецензенти:**

***Орлів М.С.***, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри євроінтеграційної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

***Грищенко І.М.,*** доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Національного авіаційного університету.

***Ніколаєва Т.М.,*** кандидат історичних наук, доцент, професор кафедри політичних технологій Київського національного університету імені Вадима Гетьмана.

**Гошовська В.А.**

Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України: монографія / В.А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Валентини Гошовської. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, – К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2025. 486с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

Монографія ґрунтується на теоретичних і практичних напрацюваннях щодо участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України

Аналізуються теоретичні аспекти парламентаризму як системи публічного управління; специфіка та проблеми діяльності інститутів представницької влади в Україні в умовах правового режиму воєнного стану та деокупації території; модернізаційні процеси інститутів представницької влади в Україні в умовах війни та повоєнній відбудові держави.

Рекомендується для здобувачів вищої освіти освітньої програми підготовки магістрів «Парламентаризм та парламентська діяльність» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», а також – викладачів, науковців, інших зацікавлених осіб.

Виконана у рамках науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (державний реєстраційний номер: 0123U102277) представниками Наукової школи вітчизняного парламентаризму, заснованій у Національній академії державного управління при Президентові України у 2018 році та успішно функціонуючій у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка з 2021 року.

.

**УДК 328, 321 (477)**

**© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2025.**

**© Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби , 2025.**

**ISBN 978-617-8335-45-8**

# ЗМІСТ

**ВСТУП 6**

**ЧАСТИНА І. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ 9**

***Розділ 1. Парламентаризм у системі публічного управління: класичні та сучасні наукові підходи* 9**

*1.Класичні теорії парламентаризму 10*
*2. Парламентаризм у теоретичних розробках західної наукової думки XX-XXI ст. 17*
*3. Парламентаризм в інтерпретаціях сучасної наукової думки України 30*
*Список використаних та рекомендованих джерел 44*

***Розділ 2. Сутнісні характеристики та місце інститутів представницької демократії в системі публічного управління* 46**

*1. Сутнісна характеристика представницької демократії в системі публічного управління 46*
*2. Принципи, цінності та інститути представницької демократії 52*
*Список використаних та рекомендованих джерел 69*

***Розділ 3. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України 70***

*1. Депутатські фракції 72*
*2. Коаліція депутатських фракцій 82*
*3. Депутатська фракція на правах коаліції 90*
*Список використаних та рекомендованих джерел 108*

**ЧАСТИНА ІІ. СПЕЦИФІКА ТА ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ 111**

***Розділ 1. Представницькі органи влади в умовах воєнного стану: юридичний аспект 111***

*1. Нормативно-правові засади діяльності представницьких органів влади 111*
*2. Особливості діяльності Верховної Ради України як найвищого представницького органу влади 126*
*3. Організація діяльності Президента України в умовах воєнного стану 134*
*4. Специфіка діяльності представницьких органів місцевого самоврядування 143*
*Список використаних та рекомендованих джерел 152*

***Розділ 2. Особливості діяльності Верховної Ради України як найвищого представницького органу в умовах воєнного стану* 154**

*1. Діяльність Верховної Ради України в сучасних умовах 156*
*2. Реалізація законодавчих, контрольних та представницьких функцій Верховної Ради України під час воєнного стану 167*

*3. Висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану: прозорість та інформування громадськості* *181*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *190*

***Розділ 3. Специфіка діяльності народних депутатів України в особливих умовах воєнного стану*** **192**
*1. Повноваження та обов'язки народних депутатів України* *192*
*2. Роль політичних партій у формуванні парламенту* *200*
*3. Види відповідальності парламентарів* *205*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *222*

***Розділ 4. Міжнародний парламентаризм: представницькі функції, практики, досвід для України*** ***225***
*1. Міжнародний парламентаризм як феномен сучасного міжнародного представництва: історичні витоки, сутнісні риси, роль в системі сучасних міжнародних відносин* *225*
*2. Європейський парламент у системі міжнародного парламентаризму: суб'єктність, напрями та практики діяльності* *236*
*3. Міжпарламентська діяльність у системі представницьких функцій Верховної Ради України* *256*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *268*

**ЧАСТИНА ІІІ. МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПРОЦЕСІВ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ ДЕРЖАВИ** **272**

***Розділ 1. Місце та роль інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України*** 272
*1. Сутність та особливості повоєнної відбудови України* *272*
*2. Роль інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України* *278*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *287*

***Розділ 2. Інноваційні технології у публічному управлінні*** ***289***
*1. Інновації та інноваційна політика держави* *289*
*2. Комунікологія - теорія, що ґрунтується на інформаційно-комунікативних технологіях* *295*
*3. Семіологія - теорія, що ґрунтується на комунікаційних технологіях* *303*
*4. Соціальні інновації у публічному управлінні* *315*
*5. Перспективи інноваційної діяльності у публічному управлінні України* *325*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *330*

***Розділ 3. Парламентська етика як основа реформування інституту парламентаризму*** ***332***
*1. Міжнародні стандарти парламентської етики* *332*
*2. Сучасні виклики, що постали перед парламентською етикою* *364*
*Список використаних та рекомендованих джерел* *381*

***Розділ 4. Нормативно-правове й інформаційне забезпечення гендерної рівності у публічній владі України*** ***385***

*1. Аналіз нормативно-правового забезпечення гендерної політики 385*
*2. Розвиток гендерної демократії 398*
*3. Суб'єкти забезпечення гендерної рівності в державі 406*
*4. Досвід Наукової школи вітчизняного парламентаризму з розвитку гендерної рівності у публічній владі України 422*
*Список використаних та рекомендованих джерел 437*

***Розділ 5. Проблематика адаптації штучного інтелекту до потреб публічного сектору України 440***
*1. Штучний інтелект – інструмент підвищення ефективності державного управління 440*
*2. Впровадження штучного інтелекту в органах державної влади - шлях до модернізації управлінських процесів 447*
*3. Етичні аспекти впровадження технологій штучного інтелекту в публічному секторі 455*
*4. Перспективи впровадження технологій штучного інтелекту 466*
*Список використаних та рекомендованих джерел 484*

# ВСТУП

На сьогодні розробка ефективних механізмів участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України є вкрай важливим науково-практичним завданням, що постало перед вітчизняною публічно-управлінською наукою. Передусім це пов'язано з тим, що вирішення зазначеної проблеми сприятиме активізації спільних зусиль світової спільноти заради підтримки нашої держави. Це актуалізує необхідність комплексного дослідження основних проблем функціонування системи представницького правління в Україні (зокрема, мова йде про недостатній рівень інституційного розвитку представницьких органів влади на всіх рівнях публічного управління, незавершеність адміністративно-територіальної реформи в Україні тощо) та визначення шляхів їх вирішення у контексті як правового режиму воєнного стану, так і повоєнної відбудови. У результаті це дозволить розробити та обґрунтувати національно-орієнтовану модель взаємодії держави та громадянського суспільства як ключового компоненту формування системи національної стійкості в умовах регіональних та глобальних загроз національній безпеці країни, а також напрями вдосконалення різноманітних механізмів участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України з урахуванням національних традицій та досвіду розвинутих демократичних держав світу.

Визначення й обґрунтування прозорих та ефективних механізмів участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України є надзвичайно актуальним науково-теоретичним та практичним завданням у контексті, по-перше, активізації процесів запровадження національної системи стійкості в Україні, необхідність якої визначена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»; по-друге, специфікою становлення національно-орієнтованої та сервісної

держави, здатної протистояти регіональним та глобальним загрозам. Зазначені фактори потребують концептуального та практико-прикладного осмислення ідейних і організаційних засад не лише повоєнної відбудови України, але й відповідної взаємодії інститутів представницької влади з державою та громадянським суспільством з урахуванням національних особливостей і досвіду розвинутих демократичних держав світу.

Виходячи з цього, метою монографії є обґрунтування наукових підходів та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення механізмів участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України.

У монографії визначено місце та роль парламентаризму в системі публічного управління, сутнісні характеристики та місце інститутів представницької демократії в системі публічного управління, проаналізовано особливості діяльності депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України в умовах правового режиму воєнного стану, досліджено нормативно-правове регулювання діяльності інститутів представницької влади в умовах воєнного стану, роль вітчизняних парламентарів в умовах війни та повоєнної відбудови України, обґрунтовано механізми підвищення інституційної спроможності парламентаризму у повоєнній системі публічного управління України, а також механізми участі інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України.

Монографія складається з трьох частин: «Теоретичні аспекти парламентаризму як системи публічного управління», «Специфіка та проблеми діяльності інститутів представницької влади в Україні в умовах правового режиму воєнного стану та деокупації територій», «Модернізація інститутів представницької влади в Україні в умовах війни та процесів повоєнної відбудови держави», кожна з яких має свої розділи.

Узагальнення, висновки та пропозиції монографії можуть бути використані в подальшій науковій роботі для більш глибокого та повного осмислення всіх аспектів участі інститутів представницької влади у повоєнні відбудові України. Зокрема, висновки і пропозиції щодо особливостей участі

інститутів представницької влади у повоєнні відбудові України можуть стати підґрунтям для напрацювання проектів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства України в цьому питанні, розробки відповідних програм підтримки від зарубіжних країн, а також можуть бути використані безпосередньо в практиці публічного управління у рамках діяльності представницьких органів влади та їх структурних одиниць. Крім того, у навчальному процесі результати дослідження можуть стати частиною відповідних підручників, посібників, навчальних матеріалів тощо у закладах вищої освіти, а також бути використані під час підготовки кадрів за спеціальностями галузі науки 281 «Публічне управління та адміністрування», 052 «Політологія», а також підготовки бакалаврів і магістрів за спеціальними освітніми й освітньо-науковими програмами з парламентаризму та парламентської діяльності, європейської та євроатлантичної інтеграції тощо.

# ЧАСТИНА І.
# ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

## РОЗДІЛ 1.
## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ: КЛАСИЧНІ ТА СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ

*1. Класичні теорії парламентаризму.*

*2. Парламентаризм у теоретичних розробках західної наукової думки XX-XXI ст.*

*3. Парламентаризм в інтерпретаціях сучасної наукової думки України.*

Теоретичне і практичне осмислення парламентаризму – актуальний аспект сучасних наукових досліджень, розвиток і поглиблення якого зумовлюється низкою чинників. Серед таких:

- визнання на міжнародному рівні дієвості та демократичного потенціалу парламентаризму як системи організації влади;
- включення парламенту, а, звідси, й парламентаризму, в політичний процес України від проголошення незалежності;
- усвідомлення необхідності змін у системі державного управління України як парламентсько-президентської республіки з урахуванням потреб українського суспільства й досвіду західних політичних систем.

Так, становлення й розвиток наукових досліджень парламентаризму в Україні відбувається з урахуванням конкретних політичних процесів, що визначають тенденції і можливі напрями народного представництва та суспільних відносин в країні. Втім, формування відповідних перспективних уявлень неможливе поза базових напрацювань щодо парламентаризму, представлених як класичними теоріями парламентаризму, сформульованими видатними мислителями минулого, так і сучасним доробком зарубіжних

фахівців, орієнтованих на осмислення визнаних практик парламентської демократії. Мова йде про суттєві напрацювання українських науковців, що прагнуть, узагальнюючи класичні й новітні виміри парламентаризму, сформувати власне бачення системи народного представництва і демократичної влади в країни. Зазначене зумовлює вагомість спеціального аналізу наукових розробок західної й вітчизняної науки з проблем парламентаризму, виокремлення як загальних, так і національно сформованих тенденцій парламентської діяльності як вагомих елементів, що характеризують кращі практики публічного врядування та організації влади сучасних демократій.

## 1. Класичні теорії парламентаризму

Хоча формування політичних уявлень про представницькі органи влади об’єктивно відносять до часів стародавньої Греції і Риму, а також періоду Середньовіччя ( за умов організаційного формування в країнах Заходу перших парламентів), класичні теорії парламентаризму, здатні стати базисом для пояснення сучасності, почали з’являтися на етапі буржуазних революцій XVII - XVIII ст. Це зумовлюється кардинальними змінами суспільно-політичних відносин передових країн зазначеного періоду, пов’язаних із формуванням нових класів та державних структур, орієнтованих (принаймні перспективно), окрім вузько соціального, на широке представництво в суспільстві.

Реальна практика парламентаризму ставала підґрунтям відповідних концептуальних розробок, які формували засади і специфіку ліберальних підходів до організації суспільства в передових країнах – Великій Британії, Франції, США.

Так, до *класичних теорій* парламентаризму віднесено наукові школи:

– Великобританії, представлені концепціями конституціоналізму й утилітаризму;

– Франції – концепціями змішаного управління та рівноваги влад, вільного депутатського мандата;

– США – концепціями народного представництва і бікамералізму.

Щодо наукових шкіл Великобританії, то вони від початкових етапів формування ліберальної ідеології, були забезпечені концепцією *конституціоналізму,* розробленою Джоном Локком у ХУІІ ст. і розвинутою Едмундом Берком - у XVIII ст., які ґрунтуються на:

– системі знань політико-правового характеру;

– механізмах державної влади, обмежених конституцією і базованих на розподілі владних гілок;

– політичній системі, що спирається на конституцію і конституційні методи управління.

Джон Локк, зокрема, стверджував про законодавчу владу, яка має належати не одній особі, королю, а "кращим людям" і народу[1].

Він стверджував, що будь яка влада має бути обмеженою, а суспільний договір між народом і владою має забезпечувати захист природних прав кожної людини - життя, свободи, власності тощо. Якщо ж представник влади порушує ці правила, то народ має право на повстання і зміну влади.

Така ідея базувалась на фундаментальному розумінні організації влади, яка мала розмежовуватись відповідно повноважень між її органами.

Тобто, ідея розподілу влад теоретично була обґрунтована Джоном Локком і характеризувалась такими рисами людської природи, як її здатністю до:

- створення загальних правил і вмінь ними керуватися (*законодавча влада*);

- самостійного виконання загальних правил і їх застосування у конкретних ситуаціях (*судова влада*);

- визначення власного ставлення до інших людей (*виконавча влада)*.

[1] Див. Гошовська В. Парламентаризм як особлива система публічного управління. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього*. К.: ННІ ПУДС КНУТШ, 2022.

Зазначені гілки влади розташовувалися в його теорії у ієрархічному порядку і відповідали різним типам публічно – владної діяльності.

Перше місце, зокрема, відводилось законодавчій владі як верховній, яка хоча і була вищою, все ж – не була абсолютною.

Інші типи публічно – владної діяльності були підпорядковані законодавчій гілці влади, але не були пасивними, а , навпаки, були достатньо впливовими. Це, зокрема, стосувалося виконавчої влади.

Ідеї Джона Локка знайшли подальший розвиток у концепції парламентського представництва Едмона Берка, який стверджував, що суверенітет має належати не лише народу, а й парламенту як виборному органу державної влади. Він наполягав, водночас, не тільки на відокремленості й виборності законодавчого органу, а й його підпорядкованості виборцям; обґрунтовував ідею вільного мандату депутата (як відповідального не тільки перед своїми виборцями, а за інтерес цілої нації)[1].

Наступною ідеєю розвитку політико-правової думки європейських країн у першій половині XIX ст. *стає філософська теорія утилітаризму,* яка розглядає систему оцінювання речей, предметів, процесів, явищ із точки зору їх корисності. Її основною ідеєю є задоволення інтересів більшості, створення щастя для найбільшої кількості членів суспільства, розуміння того, що найбільше щастя має стати головним принципом етики і політики.

Провідниками цієї теорії у Великій Британії були Ієремій Бентам і Стюарт Мілль.

Ідея І. Бентама полягала в тому, що він вважав суверенітет верховною (конститутивною) владою народу. Це означало, що влада формувалась із числа уповноважених людей лише на певний час для здійснення владних функцій і народ мав право їх усувати від влади.

---

[1] Британські концепції парламентаризму: Локк, Берк, Міль, Дайсі. URL: http://ni.biz.ua/12/12_15/12_152251_britanski-kontseptsii-parlamentarizmu-lokk-berk-mil-daysi.html

Щодо ідей Дж. С. Мілля, то він:

- стверджував, що народне представництво має бути організоване на принципах справедливості і доцільності;

- вважав парламентську демократію однією з форм політики, яка гарантує участь громадян у державно-політичному процесі;

- був прихильником розширення виборчого права;

- вважав виборчу систему меритократичною, у якій більша увага надається освіченим громадянам;

- підтримував розширення виборчого права та виборчі права жінок.

Його ідея знайшла своє відображення у *теорії корисності,* в основі якої покладено вчення про визнання природних прав людини, її уявлення про державну владу як похідну від прав особи[1].

*Наукові школи Франції* з парламентаризму, що формувались в межах вже сформованої ліберальної (вільної) ідеології та практики парламентаризму в умовах Французької буржуазної революції XVIII ст. та революційних потрясінь Франції і Європи першої половини XIX ст., знайшли свій прояв у значному колі ідей, представлених, зокрема, концепціями:

– *змішаного управління та рівноваги влад*, розвинутої Шарлем Луї де Монтеск'є , який доповнив учення про розподіл влад Джона Локка у XVIII ст. і стверджував, що найкращим є змішане, правління, або помірковане, в якому присутні три елементи влади – монархічна, аристократична, народна[2].

Монтеск'є заявляв, що:

- представницькі органи у системі організації влади мають особливе значення;

- законодавча влада має належати всьому народові;

- влада у великих країнах має здійснюватися через представників від народу.

---

[1] Гошовська В. Указ. тв.

[2] Гошовська В. Указ. тв.

Монтеск'є також був противником вручення у діяльність депутатів і зробив значний внесок у напрямі визнання вільного депутатського мандату[1].

Ідеї вільного депутатського мандата розглядались й іншим видатним мислителем й представником французької суспільно-політичної думки, Еммануїлом Сієсом, який вбачав недоцільність будь-якого мандата, зокрема й імперативного. Власно, він вказував на заборону будь-якого мандату, оскільки вважав, що він суперечить природі представницького ладу. Також він вважав, що фундаментом будь-якої держави має бути рівноправ'я, а всі законні привілеї мають бути скасовані.

Концепція Сієса про вільний депутатський мандат ґрунтується на ідеї, що депутати парламенту представляють весь народ і тому мають право вільно висловлювати свою позицію, голосувати на основі власних переконань, а не бути зобов'язаними дотримуватись вказівок виборців, партій чи інших осіб або груп.

Е.Сієс вважається одним із засновників *теорії народного представництва*, яке розглядалося ним як закономірне явище за умов розвитку суспільства та ускладнення державного життя, пов'язаного, зокрема зі збільшенням населення країни. Це спричиняло відмову від вічевих зборів та сприяло переходу до обрання у владу представників від народу.

Таким чином, поступово змінюється характер представництва, а саме, депутати:

- виступають не лише трансляторами волі виборців, які за них голосували, а й всього народу;

- здійснюють законотворчість та законодавчу діяльність на засадах загального суспільного інтересу[2].

---

[1] Терзі О.С., Заставська Л.Ю. Політико-правові погляди Ш.Монтеск'є. *Наука.Релігія.Суспільство*. 2012. №4. С. 110-113.

[2] Місце парламенту в системі державного органу зарубіжних країн. ULR: https://allref.com.ua/uk/skachaty/Misce_parlamentu_v_sistemi_derjavnogo_organu_zarubijnih_krayin

*Концепція представництва* набула розвитку й завдяки напрацюванням ще одного видатного мислителя і політичного діяча Французької революції, бонапартизму та Реставрації Бенджаміна Констана, який, розвиваючи ідею народного суверенітету, категорично заперечував абсолютний характер його реалізації.

Виходячи з таких уявлень, він коригує тезу Ж.-Ж.Руссо про всемогутність народного суверенітету. На його думку, межі народного суверенітету мають закінчуватися там, де починається власне життя людини, адже вона є незалежною і вільною у своєму виборі.

Таким чином, стримування влади і контроль над нею стають новими принципами політико-інституційного устрою суспільства і держави, а соціальна корисність інститутів влади ґрунтується на встановленні чітких меж їх компетенції[1].

Ідеї народного представництва, що мають реалізовуватись відповідними органами з чітко окресленими повноваженнями сформували підвалини й *американських наукових шкіл* з парламентаризму, представлених політичним доробком цілої низки видатних діячів американської революції і водночас батьків-засновників американської конституції, серед яких – Томас Джефферсон, Бенджамін Франклін, Джеймс Медісон, Джон Адамс, Олександр Гамільтон, Томас Пейн, інші.

Томас Пейн, наприклад, розглядав такі види реалізації державного правління, як:

- правління на основі виборів і представництва;

- правління на основі спадковості.

Перший вид правління реалізується республікою, другий – монархією. Він вважав, що:

- народ є єдиним джерелом влади і тому йому належить формування законодавчих та виконавчих органів влади;

---

[1]Папенко Н., Папенко Є. Суспільство та держава в працях Томаса Пейнаю Європейські історичні студії. 2018. № 10. С. 187-200.

- представники всіх верств населення мають входити до складу законодавчого органу влади.

Аналогічні погляди мав і Томас Джефферсон, відомий як автор Декларації незалежності США (1776 р.) та Закону про свободу релігії у Вірджинії (1786 р. ).

Томас Джефферсон вважав, що реалізувати природні права людина можна у республіканській формі правління. Адже, саме така форма правління може дати можливість кожному громадянину бути активним у виборчих та управлінських процесах, контролювати депутатів, які обираються на обмежений термін і з обмеженими повноваженнями[1].

Слід визнати приналежність Т.Пейна, Т. Джефферсона, Б.Франкліна до крила найбільш демократично налаштованих представників політичного керівництва США перших етапів їх існування порівняно з поміркованими діячами, зокрема, Дж. Адамсом, А. Гамільтоном, Дж. Медісоном, іншими. Втім й останні перебували на чітких позиціях республіканізму й конституціоналізму як основи представницької влади США.

Ідея Дж. Медісона, наприклад, полягала у тому, що представницька демократія має переваги над безпосередньою демократією; ідея О. Гамільтона – у збереженні верхніх палат представницької і законодавчої влади (Конгресу), що забезпечувало компроміс між різними соціальними групами населення у їхній боротьбі за владу в державі[2].

Так, погляди на представницьку владу через функціонування відповідного органу посіли особливе місце в позиціях засновників американського суспільства щодо організації державної влади з

---

[1] Титов В.Д. Філософсько-правовіпгляди Тома Джефферсона. Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2010. №5. С. 3-12.

[2] Founding Fathers. URL: https://www.biography.com/people/groups/founding-fathers; Rossiter C. Conservatism. *Encyclopedia of Social Science.* Washington: The Macmillan Company and Free Press, 1968. Vol.3 1968. P. 290-295; Smith D.G. Liberalism.*Encyclopedia of Social Sciences*. Washigton: The Macmillan Company and The Free Press, 1978. Vol. 9. 1978. P. 276-282.

конституційним закріпленням за Конгресом, який є виразником волі народу, особливих повноважень у сфері внутрішньої і зовнішньої політики[1].

Зазначене поєднувалось, водночас, у політичних поглядах батьків-засновників американської держави з ідеями чіткого конституційного закріплення за гілками влади (законодавчою, виконавчою, судовою) їхніх повноважень, що стало суттєвим практичним внеском у реалізацію концепції поділу влад із запровадженням нової система стримування і противаги.

Ці наукові концепції набули свого значення в результаті їх суспільної потреби в американському суспільстві, публічного оприлюднення, патентування, визнання на рівні законів та були застосовані у США і згодом - в інших демократичних державах.

Як висновок зазначимо, що класичні теорії парламентаризму стали платформою реальної практики цивілізованого світу, сприяючи формуванню подальших теоретичних уявлень щодо системи представницької влади та визначення у цьому відношенні як загальних, так і специфічних рис західних демократій, побудованих на парламентських засадах організації влади XX – початку XXI століття.

## 2. Парламентаризм у теоретичних розробках західної наукової думки XX-XXI ст.

Сучасна західна наукова думка представлена широким спектром наукових розвідок із проблематики парламентаризму, які відображають концептуалізацію проблем відповідного напряму у вимірі різних наукових шкіл і поглядів. Слід визнати водночас не тільки надзвичайний науковий доробок західних науковців із проблематики парламентаризму, а й відсутність єдності у поглядах зарубіжних вчених на сутність парламентів і

[1] Crabb C.V.Jr. Invitation to Struggle. Congress, the President, and Foreign Policy. Fourth Edition. Washington, D.C.: CQ Press, 1992. 322 p.

парламентаризму в політичному врядуванні, що зумовлює відповідну методологію аналізу західної політичної думки через аналіз найбільш поширених у даному відношенні теоретичних підходів.

До таких, з урахуванням західної наукової літератури, відносять насамперед:

–теорію верховенства або суверенітету парламенту;

–теорію рівноваги влад;

–теорію розподілу влад;

–теорію кабінетного правління (міністеріалізм);

–концепцію раціоналізованого парламентаризму й інші.

*Теорія верховенства парламенту* розглядається в якості провідного дослідницького напряму британської наукової школи щодо парламентаризму, яка обґрунтована, зокрема, такими вченими, як А. Дженнінгс, Г.Маршалл, Б.Сміт, М.Раш, Р.Хьюстон, Д.Ярдлі та інші[1].

В інтерпретаціях британських дослідників при цьому прослідковуються два підходи щодо сприйняття парламентаризму:

- традиційний, що відображає класичні погляди представників політикуму на роль парламенту в політичній системі Великої Британії;

- інноваційний, пов’язаний із сучасним баченням статусу і повноважень британського парламенту в політичних процесах країни.

Відповідно до класичного розуміння теорії верховенства парламенту, сформульованого наприкінці XIX ст., одним із її основоположників А.В. Дайсі, мова йде про абсолютний суверенітет парламенту в політичній системі. Таке особливе становище парламенту в системі державного устрою дає йому право видавати та відміняти будь-які закони. Дайсі зазначає, що жодна установа в державі та ні одна особа не можуть не виконувати законодавчих

[1] Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. URL: https://studfile.net/preview/9207671/

актів парламенту чи видавати постанови або користуватися судовим захистом всупереч парламентським актам[1] .

Принцип парламентського суверенітету, за А.В. Дайсі, має базуватися на двох засадах, де перше – це законодавчі повноваження з приводу прийняття, зміни чи скасування закону, а друге – виключний імунітет або монопольний статус парламенту у законодавчій сфері на противагу будь-якої особи чи іншого органу[2].

Один із більш пізніх прихильників традиційного тлумачення теорії верховенства парламенту - Д. Ярдлі - стверджував свого часу, що парламент може зробити все, що вважає за необхідне, оскільки він є верховним органом влади. Втім певну перешкоду намірам парламенту, за Д. Ярдлі, можуть ставити судові органи.

Логікою таких роздумів є те, що парламент - це єдиний орган влади, який має право скасувати або змінити будь-який закон. Також, він має право на законотворчість із будь-якого питання. Цікаво те, що його рішення, ухваленні попереднім парламентом не обов'язкові для виконання парламентом наступного скликання[3].

Такий підхід водночас почав набувати еволюційних змін з розвитком сучасної конституційної доктрини Великої Британії та формування інноваційного бачення парламентського суверенітету як верховенства парламенту за умов фундаментального законодавства у форматі сталої законодавчої системи.

Для представників інноваційного підходу (Д.Маршалл, А.Дженнінгс, Р.Хьюстон) верховенство парламенту може бути інтерпретовано не стільки у політичній владі та його впливові, а й у формальних процедурах, які мають бути обов'язково дотриманні в державі. За таких обставин теорія верховенства або суверенітету парламенту тлумачиться переважно з урахуванням ролі

---

[1] Dicey A.V. The Law of the Constitution. Oxford: Oxford University Press 2013.

[2] Dicey A.V. Op.cit.

[3] Георгіца А.З. Указ. тв.; Yardley D. Ch.M. Introduction to Constitutional and Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 1995.

уряду у політичному процесі, який розглядається не як виконавча влада, яка є підзаконною, а влада, яка є сильною і яка стає рівнозначним гравцем у політичному процесі[1].

З іншої сторони, формат інноваційного бачення теорії суверенності парламенту не виключає й включення до системи взаємодії з парламентом в процесі законодавчої діяльності й інших акторів політичного процесу Великої Британії, де, поряд з виконавчою владою, на особливі впливи заслуговує судова влада, політичні партії, групи тиску тощо. Зупиняючись в цьому відношенні з критикою класичного тлумачення теорії суверенітету британського парламенту як сталої системи, відомий дослідник Р. Мастерман, зокрема, стверджував, що розподіл влади є шаблоном інституційного дизайну, який часто-густо конституційно декларується, але не підкріплюється системою формальних норм та неформальних політичних правил.

Він вважав розподіл влади константою у Конституції Великої Британії і тому виконання функцій управління окремими гілками влади сприймав, як такий, що встановлюється назавжди.

Таке розуміння розподілу влади в державі не відповідало базовій аксіомі конституціоналізму, що розглядалась як доктрина парламентського суверенітету і в якій сутність розподілу влади мала більш широке значення. А саме, розподіл влади розглядався, як багатовимірний концепт, який мав описовий характер і включав інституціональне виокремлення кожної гілки влади. Така ідея дозволяла визначити ступінь, досягнувши якого будь яка гілка влади здатна виконувати конституційну роль елементу стримувань та противаг[2].

Розвиваючи це питання інший британський дослідник М.Вайл зазначав, що розподіл політико-владних функцій становить саму суть британської системи правління. Уточненням автора при цьому є те, що для більш

---

[1] Георгіца А.З. Указ. тв.

[2] Masterman R. The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 4.

адекватного розуміння британської системи необхідно розглядати не лише формально-юридичні відносини, а й включати до сфери аналізу партії та групи тиску, а, окрім того, – враховувати зміну режимів функціонування політичних інститутів[1].

Відмічаючи важливість застосування теорії розподілу влади, Вайл наголошує на необхідності адаптуватися до нових тенденцій розвитку політичних систем сучасних держав, що об'єктивно зумовлює додаткові (до концепції суверенітету парламенту) теоретичні узагальнення щодо типів парламентських систем та характеру реалізації парламентаризму. В колі уваги дослідників, зокрема, *теорія рівноваги влад*, що передбачає обопільний вплив законодавчої і виконавчої на процес формування і реалізації політики.

Сприймаючи модель рівноваги влад в якості класичного парламентаризму, відомий французький учений-конституціоналіст М.Дюверже окреслює такі елементи її можливої реалізації, як:

- поділ виконавчої влади на законодавчу і виконавчу;
- політична відповідальність кабінету міністрів перед парламентом;
- право розпуску парламенту як дуалізм влади в політичному процесі.

Таким чином, М.Дюверже наголосив, що влада, яка ґрунтується на верховенстві парламенту, ще не є парламентаризмом, а є лише парламентським правлінням. Він вважав, що V Французька Республіка, в якій парламент відігравав вторинне значення відповідно до виконавчої влади, є нерівним парламентаризмом, або оригінальним[2].

Акцентування на чинникові рівноваги (законодавчої і виконавчої) влад в якості суттєвого показника реального парламентаризму визнає на сьогодні значне коло інших науковців, звертаючи увагу, зокрема, на реальну практику й традиції організації влади окремих країн.

---

[1] Vile M.J.C. Constitutionalism and the separation of Powers. Liberty Fund Indianapolis, 1998. P.385-420.

[2] Duverger M. Instututions politiques et droit constutionnel. II-e ed. entierment med. Paris, 1970. P. 182-185.

Наприклад, основний закон ФРН передбачає існування сильного глави виконавчої гілки влади, яку забезпечує федеральний канцлер. Він визначає основні положення політики держави і несе за них відповідальність згідно ст.65 Конституції ФРН.

Таким чином, конституційне право у державі визнає повну перевагу виконавчої влади над законодавчого владою (парламентом) і тому уряд має ексклюзивне право на реалізацію законів і державне керівництво.

Така система правління розглядається науковцями як чинник, що перешкоджає абсолютному парламентаризму[1].

Даючи пояснення зазначеному, відомий німецький державознавець К.Штерн наголосив на тому, що все ж таки парламенту ФРН належить останнє слово у прийнятті політичних рішень, зокрема, у виборі бундесканцлера або у прийнятті закону, хоча перше слово має уряд у виявленні політичної ініціативи, правовому регулюванні, політичному плануванні та програмуванні[2].

Принцип розподілу і водночас взаємоконтролю гілок влади формує базове розуміння й *теорії розподілу влад* як засади функціонування американської політичної системи при спеціальному включенні до сфери реалізації політики організаційного або техніко-правового аспекту розподілу повноважень гілок влади – Конгресу, Президента і Верховного суду. Для засновників американської держави було аксіомою, що консолідація всієї державної (законодавчої, виконавчої, судової) в одних руках стане передумовою виникнення тиранії. Відповідно, єдиним ефективним засобом запобігання тиранії є застосування конституційного механізму розподілу влади, що в американських умовах здатен виконувати стабілізуючу функцію стримування і противаг.

---

[1] Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. ULR: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation

[2] Георгіца А.З. Указ.тв.

Як засвідчують політико-правові документи, у США сформована модель поділу влади, в якій реалізується комплекс таких послідовних ідей, як:

- законодавча, виконавча і судова гілки влади мають гарантувати політичну свободу в державній владі;

- кожна гілка влади не має права втручатися у сферу діяльності іншої і здійснювати власну діяльність відповідно до конституційно визначених повноважень;

- забороняється сумісництво для державних службовців в органах різних гілок влади;

- кожна гілка державної влади має врівноважувати і стримувати діяльність інших;

- забороняється делегувати державні повноваження від однієї гілки влади до іншої[1].

Подібний інституційний алгоритм розподілу й організації державної влади унеможливлював її концентрацію однією з гілок, зумовлюючи водночас потребу в збалансованості інтересів сторін задля стабільного функціонування державного механізму. Звідси - інтерпретація теорії розподілу влади, принаймні, в двох поширених вимірах:

- як незалежне існування гілок влади, кожна з яких володіє контролюючими функціями по відношенню до двох інших, що запобігає перевищенню ними своїх повноважень;

- як співробітництво (взаємодію) гілок влади в реалізації державної політики через взаємну відповідальність (взаємну реалізацію контролюючих функцій) у політичному процесі - колегіальний підхід.

[1] Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. Підприємство, господарство і право. 2020. № 1. С. 167.

Цей підхід відображений у конституційній доктрині США, зокрема у питанні співробітництва Президента з іншими органами влади, і, насамперед, із парламентом.

Втім, доволі поширеною позицією стало й твердження, що стале конституційно-правове тлумачення повноважень Конгресу, Президента, Верховного Суду не убезпечує політичний процес від ствердження в реальній практиці змін інституційно-політичного статусу гілок влади, особливо з урахуванням зростання ролі президентської адміністрації в політичному процесі та відчутне зменшення від другої половини XX ст. дієвості системи check and balances по відношенню до виконавчої системи США. Зупиняючись на даному питання, американський дослідник П.Шейн зазначає, що:

- потреби національної безпеки та автономія персональної президентської адміністрації призвели до певних інституційних патологій президентської гілки влади, особливо що стосується процесів вироблення та прийняття політичних рішень;

- атаки на систему стримувань та противаг у період між 1981 та 2009 роками продемонстрували зростаючу неповагу до інших гілок влади та ескалацію інституціонального конфлікту між Президентом і Конгресом[1].

Зазначене виявило тенденцію конституційного права США до спроб переосмислення традиційних підходів організації державної влади країни з пропозиціями посилення позицій Конгресу в політичні системі США. Так, американський дослідник Дж.Санквіст, зокрема, виступаючи з критикою сформованої системи протистояння Конгресу і Президента, запропонував парламентський принцип формування уряду для призупинення конституційного конфлікту[2].

---

[1] Shane P.M. Madison's nightmare: how executive power threatens American democracy. Chicago: The Univesrsity of Chicago Press, 2009. P.12-13; Левенець Є. Теорія розподілу державної влади: сутність, концепції та перспективи. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень* ім. *І.Ф.Кураса НАН України.* 2011. Вип. 3(53). С. 236.

[2] Sundquist J.L. Constitutional reform and effective government. Brookings Institution Press, 1992. 355 p.

Варто визнати, що суперечливий характер відносин законодавчої і виконавчої гілок влади виявила себе в якості доволі поширеною тенденцією країн західної демократії другої половини XX ст. на тлі подолання кризи соціально-економічного розвитку, пошуку модернізаційних процесів державного врядування під впливом глобалізаційних та постіндустріалізаційних і т. і процесів, що утворило платформу формування принципово нового бачення системи врядування державного управління, а саме – *теорії кабінетного правління або міністеріалізму*.

Прихильники цієї теорії обґрунтували вимоги до сильної урядової (або президентської) влади за умов відсутності демократичного контролю з боку представницьких органів влади, зокрема з боку парламенту.

Як це відзначається в науковій літературі, найбільше поширення теорія кабінетного правління набула у Великобританії серед критиків принципу верховенства парламенту, які керувалися аргументом по надлишкову демократію, яка є значною перешкодою для ефективного функціонування державного механізму і одним із чинників нестабільності політичної системи.

Розробки представників цієї теорії зумовлювались позицією, що однією з переваг виконавчої влади порівняно із законодавчою є її здатність оперативно реагувати на кризові ситуації, що виникають. Ця властивість набуває ваги й за умови гострої соціальної напруги чи глибокого політичного конфлікту, зокрема, з урахуванням протистояння партії-більшості й опозиції у парламенті.

Щодо принципів демократії, то їх реалізація, з погляду теоретиків кабінетного правління, принаймні на прикладі британської парламентської системи, не суперечить реалізації владних повноважень із боку кабінету на противагу парламенту.

Такі представники британського політикуму, як Л. Емері, Дж. Гриффітс, Д. Макінтош, Г. Моррісон, Т. Харлей та інші, стверджують, що уряд управі діяти незалежно від парламенту. Він може спирається на підтримку виборців, від яких отримує мандат на вирішення державних завдань.

За цих обставин уряд несе відповідальність перед виборцями, які висловлюють своє ставлення до нього на парламентських виборах[1].

Зазначене водночас може знаходити й інші інтерпретації урядового статусу кабінету як представництва парламенту або навіть суспільства на державному рівні.

Так, по-перше, як це відзначається в західній літературі, члени Кабінету міністрів формуються безпосередньо з членів обох палат парламенту, що забезпечує фактичне поєднання (злиття) виконавчої і законодавчої влади.

По-друге, Кабінет міністрів через зв'язки з відповідними комітетами виступає в якості колективного представника парламенту в реалізації державної політики (планове законодавство, видані накази, пріоритети щодо витрат), особливо, якщо необхідні рішення – через існуючі розбіжності – не можуть бути прийняті прем'єр-міністром як «першим серед рівних».

По-третє, Кабінет міністрів через засідання членів кабінету, неформальні групи міністрів, радників Прем'єр-міністра здійснюють координацію роботи усіх урядових відомств.

По-четверте, Кабінет міністрів упорядковує законодавчий процес парламенту через визначення кола та процесу розгляду поточних законопроектів[2].

До зазначеного слід додати й альтернативний вимір міністеріалізму, коли кабінетне правління розглядається не стільки у вимірі відповідальності перед виборцями кабінету, скільки прем'єр-міністра, який відіграє основну роль у державному управлінні. Прем'єр як лідер-партії або коаліції більшості у парламенті розглядається в якості тієї особи, який приймає основні рішення щодо здійснюваного курсу, впливає на всі сфери політики, тоді як кабінет надає консультації та забезпечує підтримку прем'єр-міністру.

---

[1] Георгіца А.З. Указ.тв.

[2] Cabinet Government. ULR: https://www.tutor2u.net/politics/ reference/cabinet-government

Ця точка зору підтримується такими вченими - конституціоналістами Великої Британії, як Д.Макінтош, Ф.Бенемі, Ф.Стейсі, Б. Крік, Р.Роуз, Ф.Райт, інші, які створюють певну платформу для дискусії щодо співвідношення ролі прем'єр-міністра і кабінету в реалізації політики.

На користь прем'єр-міністра, з погляду дослідників, слугують:

- повноваження контролювати діяльність кабінету; визначати порядок денний кабінету та відповідних засідань, а також склад комітетів кабінету;

- можливість використовувати в якості підтримки політики однопартійної більшості палати общин парламенту;

- підпорядкованість прем'єру радників офісу прем'єр-міністра і Кабінету Міністрів;

- доступ до засобів масової інформації та можливість активно апелювати до громадськості через ЗМІ.

Аналітики виокремлюють й низку чинників, які можуть стримувати одноосібне лідерство прем'єра в реалізації політики, серед яких:

- залежність кадрової політики прем'єра від низки обставин, серед яких – необхідність підтримувати баланс інтересів партії-більшості і опозиції в процесі реалізації призначень, квотні обмеженні, прагнення прем'єра утримувати підтримку членів кабінету тощо;

- обмеженість ресурсу офісу британського прем'єра щодо формування політики у порівнянні, наприклад, з адміністрацією президента США;

- тенденційність ЗМІ щодо підтримки або критики прем'єра[1].

Так, альтернативність підходів щодо кабінетного правління з урахуванням ролі в державному управління Кабінету Міністрів та прем'єра (на прикладі Великої Британії) не виключає пошуку нових узагальнень, де на особливу увагу може заслуговувати модель обопільних впливів на політичний процес зазначених акторів, що використовують свої контакти для реалізації

[1] The Prime Minister and the Cabinet. ULR: https://studyrocket.co.uk/ revision/ a-level-politics-edexcel/uk-government/the-prime-minister-and-the-cabinet

політики, залучаючи до гри інші інституції, наприклад, ключових радників, членів комітетів, вищих посадових осіб, сторонніх організацій, колег тощо[1].

З іншої сторони, важливого значення набуває ситуативний вимір сприйняття теорії і практики кабінетного правління, що визначає провідні ролі в політичному процесі державних акторів відповідно до наявних у них політичних ресурсів, конкретної історичної ситуації, національних інтересів тощо.

Слід визнати, що ситуативний підхід до реалізації парламентської діяльності визначає підґрунтя і такої теорії, як *раціоналізований парламентаризм,* що передбачає можливість застосування особливого механізму юридичного примусу в системі парламентського правління для стабілізації уряду за відсутності основної умови такої стабільності, а саме – міцної парламентської більшості.

Історично теорія раціоналізованого парламентаризму сформувалась з урахуванням політичного досвіду країн, де парламентська форма правління не набула зрілих форм, вимагаючи застосування стабілізаційних заходів для підтримки уряду. Згодом водночас ідея раціоналізації отримала характер механізму, орієнтованого на подолання кризових або нестабільних ситуацій в парламентських системах, набуваючи навіть (на прикладі Франції від 1958 р.) конституційних норм.

Елементи раціоналізації зустрічаються в конституціях цілої низки країн, будучи орієнтованими (за певних обставин) як на формування процесу відставки так і процесу обрання нового складу уряду за умов включення в політичний процес функціональних можливостей парламенту.

Аналіз відповідної практики, за положеннями, зокрема, Конституції Франції 1958 р., Основного закону ФРН 1949 р., Конституції Іспанії 1978 р., дає можливість окреслити деякі підходи щодо стабілізаційного процесу (на

[1] The Prime Minister and the Cabinet. ULR: https://studyrocket.co.uk/ revision/ a-level-politics-edexcel/uk-government/the-prime-minister-and-the-cabinet

прикладі підтримки голови уряду), одним із вимірів якої є наступні чотири процедури:

1) консультації з представниками парламентських фракцій глави держави щодо кандидатури на посаду глави уряду;

2) висування кандидатури на посаду глави уряду;

3) схвалення цієї кандидатури абсолютною більшістю членів нижньої палати;

4) видання акту глави держави про призначення глави уряду[1].

Таким чином, концепцію раціоналізованого парламентаризму слід сприймати в якості одного з підходів щодо включення парламенту в політичний процес поряд із іншими практиками парламентської діяльності, що знаходять відображення в концептуальних розробках західної науки.

Узагальнення уявлень при цьому про формат діяльності парламентів дають можливість стверджувати не тільки про багатовимірність парламентаризму як явища, а й проблематичність однозначного визначення його змістовної сторони, враховуючи що парламентаризм набуває різних проявів в різних країнах або навіть змінюватись в межах однієї країни за умов зміни історичної чи соціально-економічної ситуації.

Однією зі спроб визначити характерні прояви парламентаризму належить французькому досліднику Ж.Бюрдо, який виокремлює наступні типи парламентарних держав відповідно специфіки реального функціонування політичної системи:

- моністичний або «чистий» парламентаризм, який характеризуються суверенною владою парламенту;

- дуалістичний парламентаризм, який передбачає на практиці два центри політичної влади – парламент і уряд;

- парламентське правління - включає формування уряду та встановлення його відповідальності перед парламентом;

---

[1] Георгіца А.З. Указ.тв.

- кабінетне правління - характерне переважання влади уряду, перехід верховенства влади від парламенту до уряду та його глави[1].

Такий підхід виокремлює провідні, стверджені в межах західних демократій, виміри залучення парламентів до системи політичної влади. Специфікою підходу водночас є й визначення неоднозначних, стверджених в західній наукові думці тенденцій сприйняття парламентаризму – як форми влади або методу її здійснення.

Так, у сучасній західній конституційній доктрині парламентаризм набуває як вузького, так і широкого тлумачення, де мова може йти про практику парламентської діяльності або систему політичної влади. На підтвердження останньому виступає включення до сфери аналізу парламентаризму (поряд із самим парламентом) й інших інститутів демократії – конституціоналізму, розподілу гілок влади, політичних партій, громадянського суспільства, що додає на сьогодні до широкого спектру наробок, орієнтованих на визначення як загальних, так і специфічних рис сучасного парламентаризму.

## 3. Парламентаризм в інтерпретаціях сучасної наукової думки України

Значний внесок до наукових поглядів на парламентаризм, поряд із доробком західних вчених, становить й українська наука, що відображає тенденції парламентаризму з урахуванням специфіки становлення й розвитку суспільних процесів в Україні.

Слід зазначити, що активне звернення українських дослідників до проблем парламентаризму розпочалось по суті від початку проголошення незалежності України, оскільки в концептуальних підходах радянської доби саме поняття «парламентаризм» розглядалось як елемент організації влади капіталістичного суспільства на противагу соціалістичній системі, де

[1] Burdeau G. Droit constitutionel et institutions politique. 2-e ed. Paris: 1976.

представницькі (переважно дорадчі) функції виконувала багаторівнева система рад.

Зміна суспільно-політичної ситуації, пов'язаної із формуванням професійно діючого парламенту в Україні від 1990 р., виявила не тільки потребу, а й ініціативність вітчизняних дослідників в осмисленні відповідного явища як реального чинника і водночас невід'ємної складової демократичних процесів в країні. Звідси – мультидисциплінарний підхід до осмислення проблем парламентаризму, прагнення дослідників визначити як загальновизнані, так і характерні для українського суспільства підходи до представництва і організації влади в країні.

Серед напрямів дослідження парламентаризму найбільш показово виявили себе:

- історичний, що здійснюється переважно в рамках історичної науки і є орієнтованим на дослідження витоків та розвитку проявів парламентаризму на українських землях;

- політичний, соціально-культурологічний напрям, що досліджує парламентаризм як феномен суспільно-політичного життя і розвитку демократії. Суттєвий внесок у формування даного напряму здійснює низка наукових галузей, зокрема, філософія, соціологія, політичні науки;

- конституційно-правовий напрям як спеціальна галузь конституційного права в межах юридичних наук, що спрямована на розгляд парламентаризму як системоутворюючого (конституційно-визнаного) чинника організації влади;

- публічно-управлінський - у межах науки державного управління, що ініціює розгляд і дослідження парламентаризму в якості особливої система публічного управління.

Слід визнати, що мультидисциплінарний і багатовекторний підхід до осмислення парламентаризму українськими дослідниками зумовлює й багатовимірність тлумачення цього феномену, зокрема, у вітчизняних наукових джерелах воно розглядається як:

- широке за змістом поняття;

- форма організації державної влади;

- конкретний спосіб управління державою;

- механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади;

- система взаємодії держави і суспільства.

Сутність поняття парламентаризму розглядається багатьма вітчизняними науковцями, більшість із яких трактують його, як:

*а) систему влади:*

- державної, яка належить народу у демократичних країнах шляхом утворення парламенту, який відіграє провідну роль у системі публічного, є постійно діючим, органом державної влади з функціями представництва, законодавства, контролю[1]; її організації[2] та функціонування[3,4];

*б) систему управління:*

- державою, яка є структурованою і функціонально визначеною з провідною роллю парламенту, заснованою на принципах поділу влади та верховенства закону, такою, що реалізує мету конституційного закріплення повновладдя народу[5];

- взаємодією суспільства і держави, в якій історично визнається провідна роль парламенту в реалізації державно-владних функцій[6];

*в) систему інституцій:*

---

[1] Політологічний словник: Навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. К.: МАУП, 2005.С. 563.

[2] Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 272.

[3] Шемшученко Ю. С. Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 99-104

[4] Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. Харків: ун-т внутр. справ, 1999. С. 20–21.

[5] Росенко М. І. Теоретико-методологічні засади механізмів розвитку парламентаризму в контексті становлення демократичного врядування в Україні: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2012. 36 с.

[6] Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 136 с.

- представницьких органів влади, в яких чітко розподілені функції між законодавчою і виконавчою гілками влади, і в якій вирішальну роль відіграє парламент представницький орган влади, що постійно діє[1];

- парламенту та його структурних підрозділів (комітетів, фракцій, комісій, апарату тощо), які функціонують в умовах демократичної, правової держави, основі якої покладено принципи розподілу влади та взаємодії з усіма суб'єктами правовідносин, забезпечення повноцінної діяльності в ухваленні законів та здійсненні парламентського контролю за виконанням законів органами державної влади та дотриманням прав людини у державі[2];

*г) форму:*

- державного керівництва суспільством, якій властива керівна роль представницького органу влади, встановлення контролю за виконавчою владою, чіткий розподіл повноважень між законодавчою і виконавчою владою, привілейоване становище депутатів, їхня юридична незалежність від виборців[3];

- взаємодії держави і громадянського суспільства, яка визнає провідну роль парламенту у системі організації державної влади, як загальнонаціонального (колегіального, представницького) органу[4,5];

- демократії, що базується на засадах народного представництва, делегування частини повноважень іншим органам влади, які обираються на регулярних вільних демократичних виборах та діють в інтересах свого

---

[1] Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд.: В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. К.: Ґенеза, 2004. С. 463; див.також: Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: "Укр. енцикл.", 2002. Т. 4. С.435-436 с

[2] Пацкан В. В. Роль парламентаризму в системі конституційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2014. 19 с.

[3] Конституційне право: підручник за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків. 2019. С. 290.

[4] Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник. К.: Парламентське вид-во, 2003. 151 с.

[5] Бальцій Ю.Ю. Законодавча влада в Україні: Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова; тех. ред. Ю. Д. Батан. Одеса: Юридична література. 2017. С. 179.

народу, як органи первинного представництва, та іншим органам публічної влади вторинного представництва, які від них одержують повноваження[1];

*д) державний лад*, що ґрунтується на верховенстві парламенту в системі органів державної влади та наявності у нього виключних повноважень[2];

*є) режим здійснення державної влади*, за умов якого парламент є єдиним загальнодержавним законодавчим органом влади, що активно виконує покладені на нього функції щодо захисту інтересів народу, рішення якого мають беззаперечний авторитет серед інших суб'єктів державної влади, зокрема, виконавчої[3].

Аналізуючи погляди вітчизняних науковців, нами зроблено узагальнення щодо сутності парламентаризму у широкому і вузькому його розумінні, включаючи широке тлумачення політичних і конституційно-правових аспектів його реалізації як ознак конституціоналізму, демократії, народного представництва в системі політичної і державної влади.

Такий погляд підводить нас до інноваційного сприйняття *парламентаризму як особливої системи публічного управління, що передбачає широке представництво суспільних інтересів на державному рівні, відкрите, гласне прийняття й реалізацію рішень за участі та в інтересах громадян*.

Це надає можливість розглядати парламентаризм із позицій його дуалістичної природи:

- як особливу систему організації публічної влади;

- як специфічний політичний інститут, який створює умови для розвитку народовладдя[4].

---

[1] Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Ба тан. Одеса : Юридична література, 2017. С. 104.

[2] Реєнт О. О. Розвиток парламентаризму в Україні. Інститут історії ***України*** НАНУ. К., 2005. 126 с

[3] Барабаш Ю. Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права.* 2004. № 4. С. 47–51.

[4] Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алєксєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алєксєєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 11-57. https://ir.library.knu.ua/knurepo/handle/123456789/301

А в умовах розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні парламентаризм розглядається ще і як універсальна цінність представницької демократії, що ґрунтується на засадах народного представництва, суверенітету народу та суверенітету парламенту.

При цьому парламент має найвищий рівень повноважень, який надає йому право здійснювати законодавчу, представницьку та контрольну функції в державі. Він має право заслуховувати звіти уряду, проводити парламентські слухання, виявляти недовіру уряду, брати участь у процедурі імпічменту президента, створювати тимчасові слідчі комісії тощо.

Здійснюючи, представницьку функцію на професійній основі, парламент одночасно виступає як орган влади, вибраний народом, так і як орган держави, який має чітко визначені повноваження. Представляючи інтереси народу і держави, у першому випадку він виступає самостійним учасником правовідношень і може проявляти власну волю; щодо другого випадку, то його діяльність чітко регламентується конституцією та чинним законодавством.

Наші розробки у рамках Наукової школи вітчизняного парламентаризму КНУ імені Тараса Шевченка забезпечили розгляд сутності *парламентаризму як особливої системи публічного управління, що реалізується в умовах розвитку демократичного суспільства та політико-правової культури*.

У такій системі влади роль парламенту, що обирається на прямих, загальних, вільних і періодичних виборах, є домінуючою за наявності всіх інших гілок державної влади, функції між якими чітко розмежовані[1].

Зазначений підхід до парламентаризму, парламенту і парламентської діяльності стає вагомим дослідницьким напрямом сучасної науки державного (публічного) управління, орієнтованим на поглиблення уявлень щодо демократичних засад держави, посилення впливів громадянського суспільства

[1] Гошовська В.А. Парламентаризм в умовах глобальних викликів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього.* Міжнар.науково-практична конференція. 7-8 червня 2022 р. Київ:Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУТШ, 2022

на систему державної влади, забезпечення публічного характеру системи регулювання й розвитку суспільно-політичних відносин.

Тобто, парламентаризм стає міжгалузевим напрямом складного суспільно-політичного явища, пов'язаного із системою організації політичної влади в державі, яка містить розгляд питань не лише з політології і права, а й з публічного управління та адміністрування як сучасної галузі знань. Його об'єктом дослідження є суспільні відносини в державі; предметом дослідження – суспільні відносини в державі, що ґрунтуються на засадах народного представництва та представницької демократії, які мають тисячолітній еволюційний розвиток.

Так, представницька демократія, розвиваючись від афінської демократії, головними принципами якої були рівність перед законом та під час голосування, пряма виборність влади та її звітність перед народом, турбота влади про всіх вільних громадян, до давньогрецької демократії, головною цінністю якої було прагнення загального добра, створила передумови появі європейської демократії, яка об’єднала загальнонаціональні збори та збори самоврядних громад, що посприяло утворенню перших органів державної влади, які мали ознаки парламенту та української демократії, яка у часи козацької доби дала поштовх створенню перших нормативних актів, в яких були регламентовані демократичні процедури. Це стосується, зокрема, Конституції прав і свобод Запорозького Війська, так званої Конституції Пилипа Орлика 1710 року.

У цей час у європейських державах відбулися революції проти авторитаризму, які сприяли розвитку сучасної представницької демократії, що ґрунтується на ідеях суверенності політичних систем та конституційності їх устрою.

Представницька влада при цьому розглядається як форма реалізації народовладдя і забезпечення народного суверенітету за умов належного

професійного рівня, результаті чого ухвалюються суспільно значимі загальнодержавні рішення[1].

Ми розглядаємо сучасну представницьку владу як складний соціально-політичний феномен і явище, що характеризується відповідними ознаками, зокрема, такими як:

- відображення верховенства народу;

- реалізація державної влади, що відповідає потребам суспільства;

- національне представництво, тобто вираження виборними представниками інтересів всього народу, а не його окремої частини;

- забезпечення вільних виборів для формування представницьких органів влади;

- вплив синергійних ефектів участі народу у державотворчих процесах на такі якісні показники суспільного буття, як соціальне самопочуття, рівень соціальної апатії, соціальна консолідація, соціальна стабільність тощо[2].

Тобто, представницька влада - це:

- репрезентативна форма народовладдя, в якій право ухвалювати рішення належить обраним представникам, що об'єднуються в колегіальні установи різних рівнів (парламент, муніципальні ради) на термін, визначений законодавством;

- принцип виборності, який поширюються на певну територію і забезпечує формування колегіальних органів влади для здійснення повноважень обраних осіб.

Вона є видом публічної влади, системою особливих суспільних відносин, що охоплює діяльність державних органів, спрямованих на забезпечення ефективного управління суспільством та контролю над ним. Її функціонування ґрунтується на:

- універсальному виборчому праві;

---

[1] Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / В.А.Гошовська, В.С.Куйбіда [та ін.]. – К. : НАДУ, 2018. – 398 с. – Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія "Бібліотека народного депутата".

[2] Там само.

- справедливих і чесних виборах;

- праві брати участь у громадських справах;

- надійному захисті свободи слова і думки;

- наявності вільних джерел інформації;

- високому ступені свободи в створенні різноманітних громадських об'єднань;

- залежністю уряду від виборців і результатів виборов.

Зазначимо, що завдяки представницькій владі:

- думка громадян набуває сили народної волі та учасницької демократії;

- встановлюється суспільний контроль над державними справами;

- стримуються бажання влади встановити авторитарний режим управління;

- ухвалюються державні рішення, які є більш виваженими.

Таким чином, представницька влада сприяє:

- формуванню розвиненого громадянського суспільства, здатного здійснювати контрольну функцію щодо органів влади;

- створенню суспільних груп які об'єднуються для інтеграції у процеси ухвалення політико-управлінських рішень.

Тобто, державна політика завжди має формувати підтримку основних суспільних груп для досягнення вищих результатів у роботі та з метою формування більш відкритої і стійкої до кризових ситуацій політичної системи.

Адже, представницькі інституції мають більшу довіру у свого народу, ніж адміністративні. Тому вважається, що представницьке правління є ознакою політичної зрілості народу, який здійснює контрольну функцію і забезпечує поінформованість народу щодо здійснення влади її представниками.

У цілому, контрольно-наглядова або контрольна діяльність представницьких органів влади важлива для забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, що є одним із основних завдань сучасної

демократичної держави. За умов демократичного режиму такий захист забезпечується для всіх громадян і людей, які мешкають у державі, зокрема і тих, що належать до національних меншин чи складають меншість (етнічну, релігійну, політичну, освітню тощо).

В Україні громадський контроль управлінні суспільними ресурсами є однією з головних тем. Він має на меті підвищити ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Він здійснюється, як правило, через:

- політичні партії - корпоративний контроль партій;

- громадські організації (рухи, фонди);

- групи громадян, групи тиску, групи спостереження;

- профспілки, трудові колективи, організації, інші юридичні форми громадської участі.

Однак, слід зазначити, що в Україні нині вплив громадських структур на прийняття політичних рішень є незначним. Громадяни не проявляють достатньої активності у вирішенні державних питань чи питань громади. Вони мають достатньо низький рівень активності, який у суспільно-політичному житті складає не більше 10% населення,. Виняток виникає лише у особливо важливих подіях для країни, регіону, міста, селища[1]. Такою подією, зокрема, стала російсько-українська війна, яка об'єднала громадян у різні групи громадського контролю на різних напрямах діяльності держави.

Тому громадський контроль за діями державної та місцевої влади набуває нових форм, зокрема, перетворюється у *публічний аудит* (public audit), який є достатньо розвинутим у демократичних країнах світу.

Публічний аудит:

---

[1] Гошовська В.А. Вітчизняний парламентаризм: сучасні виклики та шляхи модернізації. Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу до Дня Гідності та Свободи України (Київ-Канів, 21 лист. 2023 р.): / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. С. 31-33. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2080/files/66ebb283-22b2-4094-af88-ee41280504eb.pdf

- важливий елемент сучасного публічного управління;

- один із провідних інститутів громадянського суспільства у системі влади;

- здійснюється громадсько-політичними інститутами, які різним чином взаємодіють із владними структурами з метою висвітлення ефективності їх діяльності, серед яких - парламент - представницький орган влади - на державному рівні сприяє його розвитку.

У сучасних умовах глобальних змін публічний аудит сприяє запровадженню демократичних стандартів життя у різних сферах діяльності, зокрема, у сфері публічного управління та адміністрування, з метою задоволення суспільного блага та суспільного інтересу у демократично-правовій державі.

У провідних державах світу активно застосовуються аудиторські процедури в державному секторі (Італія, Іспанія, Норвегія та ін.), встановлюються стандарти урядового аудиту (США).

Наприклад, у зв'язку з модернізацією публічного управління у США на засадах цифровізації політико-управлінських процесів та підвищення ефективності діяльності органів влади, виникла потреба у висококваліфікованих кадрах для сфери публічного управління, спроможних:

- аналізувати, розробляти й реалізовувати державну політику щодо організації і проведення публічного аудиту;

- результативно й ефективно виконувати управлінські функції на всіх рівнях публічного управління, зокрема, функцію парламентського контролю та функцію представництва суспільних інтересів у питаннях:

- організації і проведення регулярного аудиту органів влади, що сприятиме підвищенню рівня їх відповідальності;

- аудиту корупційних ризиків, що підвищуватиме довіру до влади;

- зміцнення державних інститутів, що сприятиме запобіганню політичним кризам та дестабілізації;

- прозорості прийняття політико-управлінських рішень, що сприятиме розширенню можливостей суспільства отримувати доступ до інформації про витрати бюджету тощо;

- впровадження інноваційних систем і процесів у сфері публічного управління.

В умовах війни України з рф та у повоєнній відбудові України виникає особлива потреба у забезпеченні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів влади всіх рівнів, фахівцями зі сфери організації і проведення публічного аудиту для забезпечення ефективного публічного управління.

Такі фахівці потрібні для:

- підвищення ефективності парламентського і громадського контролю;
- захисту прав і свобод громадянина і людини;
- оцінки ефективності діяльності органів влади різних рівнів;
- проведення зовнішнього незалежного оцінювання;
- аналізу результативності й ефективності їх діяльності;
- визначення відхилень від запланованих програм;
- здійснення контролю за участю представників громадськості.

Ми вважаємо, що їхня поява на ринку праці суттєво вплине на якість громадянського суспільства, яке формується в Україні, відмовляючись від тривалого авторитарного періоду свого функціонування та поширеного недемократичного менталітету.

Становлення *інституту публічного аудиту* є інноваційним механізмом модернізації публічного управління і відносно новим для України. Воно формує передумови для переходу до нової філософії аудиту, яка суттєво змінить відносини між суспільством і державою шляхом модернізації діяльності органів публічної влади з однієї сторони, та створення умов для більшої їх транспарентності.

Публічний аудит є різновидом аудиту, який здійснюється громадськими інститутами, які різним чином взаємодіють із владними структурами з метою

висвітлення ефективності їх діяльності[1]. Він сприяє формуванню громадянського суспільства, яке ще не набуло значного поширення у політичній свідомості людей, зокрема українців, що підтверджується недостатньо розвиненими його механізмами. Це пояснюється перехідним характером його розвитку, а також :

- відсутністю цілісності і системності;

- неповнотою властивостей й ознак;

- збереженням старої системи контролю;

- наявністю одночасно нових і старих форм контролю.

Основними структурними елементами публічного аудиту є:

- діяльність різних інституцій громадянського суспільства - громадські об'єднання;

- підготовка законодавчої та нормативно-правової бази для забезпечення громадського контролю;

- діяльність засобів масової комунікації з метою своєчасного висвітлення громадської думки;

- експертні оцінки науковців, груп фахівців з цієї сфери діяльності;

- застосування принципу зворотного зв'язку з метою реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (див.: рис.1).

| ***Структурні елементи публічного аудиту*** | | |
|---|---|---|
| Нормативно-правові | Організаційні | Технологічні |
| • закони<br>• постанови<br>• нормативні акти | • громадські об'єднання<br>• експерти<br>• консультанти<br>• засоби масової комунікації | • зворотній зв'язок<br>• транспарентність<br>• валідність |

*Джерело: авторська розробка.*

*Рис.1. Структурні елементи публічного аудиту.*

[1] Обушна Н.І. Інституціональні аспекти розвитку публічного аудиту в умовах модернізації публічного управління в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Н.І. Обушна. К.: Вид'во "Каравела", 2017. 472 с.

Як видно з рис. 1, зазначені складові елементи нами об'єднані у три групи - нормативно-правові, організаційні, технологічні.

До нормативно-правової складової публічного аудиту віднесено чинне законодавство; до організаційної - суб'єкти, які його здійснюють; до технологічної – сукупність принципів, на яких він ґрунтується.

Наявність фахівців із публічного аудиту дозволить:

- забезпечити нову транспарентну якість у відносинах між державними і громадськими структурами;

- відкрити додаткові можливості для моніторингу ступеня представниками громадських організацій та науковими експертами щодо задоволення інтересів і потреб громадськості;

- створити умови для прийняття політико-управлінських рішень в інтересах населення тощо.

Нині, в умовах глобальних змін, що засновуються на технологічних здобутках, така трансформація функцій представницької влади стає особливо актуальною.

Як висновок зазначимо[1], що:

- *парламентаризм* являє собою систему формування традицій використання демократичних методів державного управління та забезпечення стабільності. У цьому контексті важливим є визнання парламенту невід'ємним елементом політичної системи, розвитку політичної культури, формування сучасних підвалин загальноцивілізаційної ідеології демократичної правової держави, у якій парламент визнається і сприймається як обов'язковий елемент політичної системи та державного управління;

- *парламент* є основним самостійним інститутом конституційного державного устрою, який, незалежно від інших інститутів, може виконувати делеговані йому народом владні повноваження;

[1] Гошовська В.А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с. С. 18-19.

- *основні функції парламенту* лежать у площині парламентаризму як представницького інституту, які не суперечать його природі законодавчої влади та зумовлені змістом діяльності держави (політична, економічна, соціальна) і технологіями владних повноважень – законодавча, установча, представницька, контрольна, бюджетна, міжнародна;

- *парламентський контроль* є одним із основних засобів підвищення дієвості та реалізації законодавства, критерієм його ефективності; одним із правових засобів оперативного виявлення актуальних запитів суспільства та засобів владного реагування на них;

- *публічний аудит* є публічною послугою, яку здійснюють інститути громадянського суспільства, в основі якого лежить публічний (суспільний) інтерес, суспільне благо, суспільно значима діяльність, яка має бути регламентовано законодавством, що ґрунтується на засадах демократичної правової держави і розвинутого громадянського суспільства.

**Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Гошовська В.А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592с.
2. Гошовська В. Парламентаризм як особлива система публічного управління в контексті сучасних глобалізаційних викликів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього:* матеріали міжнар. наук. – практ. конф. (Київ, 7-8 червня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 11-12. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/316/files/dbca2488-6b24-4608-9db6-0931798c158b.pdf
3. Гошовська В.А. Вітчизняний парламентаризм: сучасні виклики та шляхи модернізації. Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу до Дня Гідності та Свободи України (Київ-Канів, 21 лист. 2023 р.): / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. С. 31-33. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2080/files/66ebb283-22b2-4094-af88-ee41280504eb.pdf

4. Обушна Н.І. Інституціональні аспекти розвитку публічного аудиту в умовах модернізації публічного управління в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Н.І. Обушна. К.: Вид-во "Каравела", 2017. 472 с.

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

6. Політична участь як показник рівня політичної культури суспільства : практ. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2021. 112 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

7. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник /уклад. В.А. Гошовська, Н.Г. Протасова, М.М. Газізов, та ін.; за заг. ред. д. політ.н., проф. В.А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. 228 с.

8. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність : словник-довідник / за заг. ред. К. О. Ващенка, В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. 208 с. – (Серія “Депутатська бібліотека”).

9. Представницька влада у державотворчому процесі України: монографія / В.А.Гошовська, В.С.Куйбіда [та ін.]. – К. : НАДУ, 2018. – 398 с. – Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія “Бібліотека народного депутата”.

# РОЗДІЛ 2.
# СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА МІСЦЕ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*1. Сутнісна характеристика представницької демократії в системі публічного управління.*

*2. Принципи, цінності та інститути представницької демократії.*

## 1. Сутнісна характеристика представницької демократії в системі публічного управління

Поняття «демократія» – як і державний лад, що ґрунтується на принципі народовладдя – налічує щонайменше дві з половиною тисяч років. Водночас сучасна форма демократії, яку прийнято називати представницькою, остаточно сформувалася лише у 1918 році – після завершення Першої світової війни та розпаду чотирьох імперій – Османської, Австро-Угорської, Російської та Німецької. *Цей процес, який безпосередньо мав відношення до права кожного громадянина не лише обирати, але й бути обраним, тривав майже півстоліття. Хоча Нова Зеландія та Австралія надали жінкам право голосу на загальнонаціональних виборах відповідно у 1893 та 1902 роках, у багатьох країнах, які вважалися демократичними (принаймні, на той час), жінки отримали виборчі права лише на початку 1920-х років. У таких країнах як Бельгія (1948), Франція (1945) та Швейцарія (1971) це сталося взагалі лише після Другої світової війни.*

Водночас варто зауважити, що процес розвитку демократії в цілому, а також представницької демократії зокрема, ніколи не був ані безперервним, ані поступальним. Про стабільний розвиток можна говорити приблизно з 1860 року, коли кількість країн, що надали виборче право всім громадянам, а не лише окремим групам чоловіків, почала стабільно зростати кожне десятиліття

аж до початку 1990-х років. Саме з цього часу ми можемо з впевненістю вести мову про представницьку демократію (хоча у багатьох країнах й до сьогодні зберігаються певні обмеження у виборчих правах для деяких груп населення).

Отже, з початку XX століття термін «демократія» стає найпоширенішим визначенням парламентського конституційного режиму влади, який ґрунтується, по-перше, на регулярних виборах на основі загального виборчого права (парламентські, місцеві), а, по-друге, є порівняно вільним від так званих владних привілеїв (певне виключення ми можемо спостерігати у Великобританії, де до сьогодні існує Палата лордів, яка не обирається, а включає до свого складу «лордів духовних» – вище духовенство англіканської церкви та «лордів світських» – членів перства).

Окремі дослідники подібний режим часто називають «ліберальною демократією» або «репрезентативною демократією», фокусуючись на її «гібридному» характері, оскільки демократію часто ототожнюють з лібералізмом, хоча це й некоректно з погляду методології та тому беззаперечному факті, що вони апріорі мають в своїй основі різні інститути та принципи. Зрештою, демократія означає демократичне правління, інституціолізоване у періодичних вільних і прозорих багатопартійних виборах шляхом загального виборчого права всього дорослого населення.

У свою чергу, як слушно зазначає Ф. Фукуяма, лібералізм передусім «пов'язаний з верховенством права, системою формальних правил, які обмежують повноваження виконавчої влади – навіть за умови, що вона демократично легітимована завдяки виборам. Тож правильно казати «ліберальна демократія», коли ми говоримо про той режим, який з кінця Другої світової війни домінує у Північній Америці, Європі, частині Східної та Південної Азії й інших куточках світу»[1].

Отже, сучасна демократія – це конституційний режим представницького правління, характерними ознаками якого є, по-перше, обов'язковий поділ на

[1] Фукуяма Френсіс. Лібералізм і його протиріччя / пер. з англ. Катерина Диса. К. : Наш Формат, 2023. 152 с. С. 14 – 15.

законодавчу та виконавчу владу, а, по-друге, відсутність спадкових ієрархій та привілеїв. Водночас саме представництво (здатне набувати різних форм) є основою сучасних демократичних режимів (безумовно, різноманітні прямі форми народовладдя, а саме народні обговорення, референдуми, публічні ініціативи, консультації є поширеними та вагомими, однак в цілому поступаються як за впливом, так і за ефективністю представницькому правлінню).

Показово, що частина дослідників вказує на те, що сучасне представницьке правління вийшло з політичної системи, яку навряд чи можна назвати демократичною. Більше того, засновники цієї системи самі вважали її повною протилежністю демократії, тобто правлінням народу. Так, відомий французький філософ Ж.-Ж. Руссо вказував на колосальний розрив між «народом, який самостійно приймає закони і народом, який обирає представників, які приймають закони»[1].

В цілому поняття «представницьке правління» (як показав це у своєму дослідженні П. Розанваллон) вперше було використано в листі одного з батьків-засновників США А. Гамільтона до Г. Морріс у 1777 році. Після цього на початку 1790-х років воно систематично використовувалося Т. Пейном, Н. де Кондорсе та Е.-Ж. Сійєсом. Останній у своїй праці «Основи суспільного устрою» вказав на важливу різницю між двома тлумаченнями представницького правління, з яких, по суті, лише одне є демократичним і можуть бути застосовані стосовно заселених та великих територій. У першому випадку мова йде про «заохочення партійних консультацій на місцевому рівні», у другому – виключно про «делегування представників до центральної асамблеї», причому у першому випадку не можна говорити про «єдину спільну волю», оскільки необхідно враховувати місцеві інтереси.

На сьогодні більшість науково-практичних досліджень політики базуються на теорії представництва, яка була розроблена Х. Піткін у роботі

[1] Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p. C. 3.

«Концепція представництва»[1]. На її думку, існує кілька ключових видів представництва.

1. Формальне представництво. Фактично мова йде про своєрідну офіційну угоду між представником і особою, яку представляють, процес уповноваження представника та відповідальність перед особою, яку представляють.

2. Символічне представництво. З'являється, коли люди визнають символічну якість об'єкта чи персони як складову представництва.

3. Описове представництво. Стосується того, як «виглядають» представники; хто вони такі, а також те, що робить їх представниками.

4. Змістовне представництво. Мова йде про те, що представники роблять, якими є їхні дії щодо питань та інтересів тих, кого вони представляють[2].

Для Х. Піткін представництво – це передусім аналог політичної участі, специфічний спосіб заявити про себе передусім тим групам та класам, які не можуть захистити свої інтереси за допомогою грошей або насилля – просто в силу їх відсутності. У даному контексті важливим є те, що законодавців слід оцінювати перш за все за їхніми діями – тобто змістовним представництвом, а не лише за описовим представництвом, тобто їхньою близькістю характеристик до виборців.

У англо-американській системі права представництво розглядають через призму кількох підходів. По-перше, мова йде про представництво як правовідношення. По-друге, у більш вузькому значенні, як функції представника у відповідному правовідношенні. І, нарешті, по-третє, в цілому як правовий інститут, до складу якого входять не лише внутрішні, але й зовнішні форми представництва.

---

[1] Pitkin H. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 p.

[2] Celis K., Mazur A. Hanna Pitkin's "Concept of Representation" Revisited. Politics & Gender, Volume 8, Issue 4, 2012, P. 508–512. C. 508.

Н. Урбінаті, професор Колумбійського університету та розробниця однієї з останніх концепцій представництва, останнє є тим захистом, який представники забезпечують групам виборців. Водночас це повинно відбуватися під невпинним контролем прозорих інформаційних ресурсів. Адже саме медіа, як вважає дослідниця, повинні у сучасному світі стримувати представницьке свавілля[1].

Своєю чергою А. Ліпхарт фактично прирівняв представницьку владу до електоральної системи, в якій ключовими чинниками ефективності є, по-перше, підтримка партій, по-друге, порядок виборів та, по-третє, зміна органів управління через механізм відсторонення від влади обраної особи[2].

Водночас Д. Норт вважає, що представницька демократія (або у його формулюванні «демократія відкритого доступу») повинна відповідати кільком важливим критеріям: «загальновизнана система уявлень про залучення та рівність для всіх громадян; відсутність обмежень на ведення економічної, політичної, релігійної та освітньої діяльності (що, до речі, впливає на якість представницьких механізмів); підтримка у всіх сферах діяльності організаційних форм, які відкриті для усіх та кожного (наприклад, гарантування дотримання контрактів); верховенство закону, якому беззастережно підлягають всі громадяни; безособовий обмін; консолідований політичний контроль над насильством»[3].

Контроль над насильством – взагалі центральна тема досліджень Д. Норта, який обґрунтовано вказує на важливість цього поняття та його реалізацію на практиці у суспільствах, які претендують на статус демократичних.

---

[1] Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.

[2] Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies. Journal of Democracy. 1991. Vol. 2. № 3. P. 42 – 48.

[3] Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнґест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с. С. 141.

Сучасні вітчизняні дослідники під представницькою демократією розуміють «специфічну форму народовладдя, за якої право приймати рішення громада реалізує через обраних нею представників, які повинні відстоювати інтереси тих, хто їх обрав»[1].

Водночас забезпечується воно «як органами публічної влади, так і зрілими інститутами громадянського суспільства та означає здатність служити інтересам нації, держави, суспільства та відмовлятися від вузькогрупових чи корпоративних інтересів»[2].

У свою чергу представницьке правління – це «здійснення державної влади або місцевого самоврядування шляхом делегування громадянами своїх повноважень їхнім представникам (депутатам), які обираються до представницьких органів. Суб'єктами представницького правління в більшості країн світу є органи законодавчої влади: парламенти, законодавчі збори суб'єктів федерацій (штатів, земель), інші законодавчі органи, а також представницькі органи місцевого і регіонального самоврядування (ради, комуни тощо)»[3].

Нарешті, представницькі органи – це «колегіальні, постійно або періодично діючі виборні органи державної влади або місцевого самоврядування, які наділені фінансовими, контрольними, а також нормовстановлюючими повноваженнями з певною сферою юрисдикції»[4].

Отже, навіть короткий огляд наукових підходів до розуміння суті представницького правління демонструє не лише їх варіативність, але й певну полярність. Відповідно доцільно погодитися з думкою В. Гошовської, яка

---

[1] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 31.

[2] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 31.

[3] Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с. С. 537.

[4] Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с. С. 537.

зазначає, що «на сьогодні в політичній науці використовуються кілька взаємовиключних підходів до визначення сутності представницької влади»[1].

Таким чином, поняття «представницька влада» трактується як «нерозривно пов'язана та конгруентна законодавчій (на підставі обґрунтування принципу поділу влади, де парламенту відводиться особлива роль); нетотожна законодавчій владі, оскільки це сума сукупності повноважень (які делеговані народом (або його частиною) своїм обраним представникам, об'єднаним у спеціальні колегіальні установи (парламенті, муніципальній раді) на визначений термін) і сукупності самих органів влади»[2]. Важливим при цьому є, безумовно, ключова роль парламенту – передусім як вищого державного законодавчого органу, у якому громадяни і регіони країни представлені обраними представниками.

## 2. Принципи, цінності та інститути представницької демократії

Як ми з'ясували у попередньому підрозділі, представницька демократія – це продукт саме XX століття. Відповідно вона значною мірою асоціюється з суспільством, яке характеризується:

• відносно високим рівнем доходів та загального багатства на душу населення, а також їх стабільним зростанням впродовж тривалого часу;

• високим рівнем урбанізації (причому якісної);

• порівняно невеликою часткою населення, яке зайняте у сільському господарстві (або зі стійкою тенденцією до скорочення цієї частки);

• багатоманітністю сфер професійної діяльності;

• високим рівнем грамотності населення, зокрема – кількістю людей з вищою освітою;

---

[1] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 14.

[2] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 14.

• структурою економіки, за якої виробництвом зайняті переважно автономні компанії, орієнтовані на національний та міжнародні ринки;

• порівняно високими показниками ключових індикаторів добробуту (очікувана тривалість життя, рівень медичного забезпечення, соціальні стандарти).

Також ефективний розвиток представницької демократії визначає, по-перше, поділ влади, впливу, авторитету та контролю між різними індивідами, групами та організаціями, по-друге, наявність настанов і переконань, які виступають базою для розвитку демократичних принципів та стандартів.

Дослідники зазначають, що для ефективного функціонування представницького правління важливими є низка умов, серед яких Дж. Шумпетер передусім виділяє: «існування груп достатньої кваліфікації, членів яких можна обрати на найважливіші посади; обов'язок політичних органів приймати рішення, які народ може добре зрозуміти й висловити своє ставлення до них (як запорука легітимності та стабільності режиму); добре організована та підготовлена бюрократія з почуттям відповідальності, яка повинна рекрутуватися із середніх прошарків; демократичний самоконтроль, де демократичне обмеження сприяє усвідомленню того, що може принести користь суспільству, а що − не може»[1].

Водночас представництво «включає у себе демократичні компоненти – насамперед, можливість для всіх громадян вимагати наприкінці терміну повноважень звіту від своїх представників та відмовляти їм у підтримці у разі незадовільного виконання ними своїх обов'язків»[2]. Ці елементи демократії – реальні та важливі. Однак виключно цими елементами принцип представництва не обмежується. Представництво у тому числі є владою еліт, які не обов'язково повинні виконувати побажанням своїх виборців. Як наслідок, у представницькому правлінні, на думку вчених, поєднуються як

[1] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 20.

[2] Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

демократичні, так і недемократичні компоненти і воно є «змішаною формою правління, яка спирається на античну ідею змішаного устрою»[1].

Серед загальних характеристик сучасної представницької демократії слід виділити наступні:

• представництво суверенної влади народу не через безпосередню участь у прийнятті рішень, а через обрання представників (насамперед у законодавчі структури);

• використання механізмів партисипаторної та прямої демократії на загальнодержавному рівні тільки при розв'язанні найістотніших проблем;

• визнання як норми «строкатості» суспільного життя, протистояння та конфліктів різних груп інтересів;

• узаконення опозиції та реальна конкурентність у боротьбі за владу;

• гарантії прав і свобод людини;

• широке громадянство і високий рівень участі населення в політиці;

• вільні ЗМІ («четверта влада»).

Водночас основними цінностями сучасної представницької демократії виступають:

• громадянство і громадянськість;

• компетентність і відповідальність;

• свобода;

• конституція і конституціоналізм;

• свобода совісті та віротерпимість;

• свобода слова та вільні засоби масової інформації.

• громадська думка;

• людська гідність;

• моральна автономія;

• приватність, невтручання в особисте життя;

• громадянська асоціація;

[1] Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

• соціальний порядок.

Що стосується окремих механізмів (зокрема, тих, що визначають спосіб обрання представників та прийняття публічних рішень), то вони залишилися незмінними та продовжують діяти в системах, які вважаються представницькими демократіями.

Ці незмінні елементи є «принципами представницького правління, які представляють собою конкретні інституціональні механізми, які були винайдені у конкретний історичний момент та які наявні з того часу у всіх формах правління, які вважаються представницькими»[1]. Мова йде про чотири основоположні принципи: «ті, хто управляє, призначаються за допомогою регулярних виборів; процес прийняття рішень владою зберігає певну незалежність від побажань електорату (інституціональні механізми представницького правління дають представникам певну незалежність від вподобань виборців); ті, ким управляють, можуть висловлювати свої думки та політичні уподобання незалежно від тих, хто управляє (народ в цілому, як і будь-яка група інтересів зберігає право озвучити власну думку чи незадоволення та у будь-який час вимагати відповідей у посадових осіб); публічні рішення проходять обов'язкове випробування дебатами (жодна пропозиція не може стати публічним рішенням, якщо вона не отримала згоду більшості після випробування дебатами, при цьому саме згода більшості, а не дебати, встановлює закон. Разом з тим, цей принцип має цікаву особливість – він не встановлює жодних обмежень на походження пропозицій чи проектів, які обговорюються, отже, вони можуть походити звідки завгодно»[2]).

Також до принципів сучасної представницької демократії слід віднести:

• поділ влади;

• виборність органів публічної влади;

• плюралізм;

---

[1] Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

[2] Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p. C. 5.

• гласність;

• рівність;

• незалежний контроль;

• домінування більшості.

Нарешті, основними функціями представницької демократії є наступні:

1. Контроль діяльності виборних посадових осіб (очікується, що виборні посадові особи у межах представницької демократії діятимуть на користь свого округу; громадяни мають право змінити свого представника на виборах, у тому числі – дострокових).

2. Збереження відносної простоти управління (через обраних представників рішення ухвалюються швидше та з меншими витратами – на відміну від прямої демократії).

3. Врахування позиції громадян з різних питань (у представницькій демократії люди можуть голосувати або не голосувати, висловлюючи свою позицію; водночас існує багато механізмів, за допомогою яких громадяни можуть артикулювати свої очікування від обраних представників – від петицій до протестів).

4. Високий рівень уваги до місцевих, культурних та етнічних питань (за представницької демократії різні культурні, етнічні, релігійні або місцеві групи широко представлені на національному рівні; існує широка децентралізація на місцевому рівні).

5. Контроль дій уряду (виконавчої влади). У представницькій демократії останнє слово завжди залишається за громадянами, а не за урядом. Обрані представники можуть приймати рішення, які безпосередньо впливають на короткострокові питання, але саме громадяни контролюють реалізацію довгострокових пріоритетів.

6. Ефективне управління (представницька демократія працює з використанням системи стримування та противаг, що не дозволяє одній гілці влади отримати більше повноважень, ніж іншим; водночас це стимулює до

ефективної роботи органи влади на різних рівнях системи публічного управління).

7. Представницька демократія забезпечує пряме представництво (кожному громадянину гарантована пряма участь у виборах влади, причому як пасивна, так і активна).

Важлива роль у представницькому правлінні відводиться інститутам та організаціям. Згідно класичного визначення, інститути – це своєрідні «правила гри», тобто моделі взаємодії, які регулюють та обмежують відносини між індивідами. До інститутів належать офіційні правила, писані закони, формальні соціальні традиції, неформальні норми поведінки та спільні уявлення про світ, а також засоби впровадження всього цього у життя. Найчастіше інститути асоціюються у нас з обмеженнями на поведінку індивідів[1].

Одним із ключових для представницької демократії є інститут виборів. Зазначимо, що саме ключовим, а не єдиним. Хоча А. Пшеворський вважав (і це достатньо усталений підхід в науковій літературі – тобто, ми маємо справу з тенденцією ототожнювати демократію з виборами), що країна вже вважається демократичною, якщо в ній проводяться вибори та відбулася хоча б одна зміна правлячих партій/партії[2].

Проте, не слід забувати, що вибори дають різний результат у суспільстві з відкритою політичною конкуренцією та в суспільстві з обмеженням на політичну конкуренцію. Тобто, інститут виборів сам собою ще не гарантує демократії. Щоб постало суспільство відкритого доступу із демократичними змаганнями за політичну владу, потрібні «не тільки інститути й організації, а й відповідні уявлення та норми»[3]. Наприклад, в Аргентині, Росії, Бразилії,

---

[1] Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнґест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с. С. 35.

[2] Przeworski A. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, 1991. 228 p.

[3] Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнґест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с. С. 35.

Мексиці регулярно проводять вибори, але ці країни не є демократіями відкритого доступу (згідно визначення Д. Норта).

Більше того, навіть якщо у деяких зрілих природних державах відбуваються вибори та точиться міжпартійна конкуренція, часто їм бракує широкого спектру інститутів, які підтримують демократію відкритого доступу за допомогою механізмів, яких немає в природних державах[1].

Зокрема, Р. Даль перелічив широке коло факторів, крім виборів, які обов'язкові для успішної представницької демократії. Так, на думку дослідника, громадяни повинні мати можливість:

• формулювати свої уподобання;

• висловлювати свої уподобання співгромадянам та уряду шляхом індивідуальних та колективних дій;

• мати рівне ставлення до своїх уподобань з боку уряду, тобто ставлення, яке виключає будь-яку дискримінацію на ґрунті змісту або джерел цих уподобань[2].

При цьому наявність даних можливостей у громадян країни забезпечується з боку суспільних інститутів наданням як мінімум восьми гарантій, які пов'язані з трьома фундаментальними правами громадян. Цими гарантіями є:

1) свобода створення та вступу в організації;

2) свобода самовираження;

3) право виборчого голосу;

4) право на змагальність політичних лідерів за голоси виборців;

5) альтернативні джерела інформації;

6) право обрання на державні посади;

7) вільні та чесні вибори;

---

[1] Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнгест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с. С. 168.

[2] Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція : пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с. С. 4.

8) наявність інститутів регулювання політики уряду у відповідності до результатів голосування та інших способів вираження уподобань громадян[1].

Як бачимо, вибори – це лише одна із гарантій. Це навіть не умова, що, до речі, логічно, враховуючи численні проблеми з виборами навіть у розвинутих демократичних країнах світу. Більше того, Н. Урбінаті зазначає, що представницький принцип аж ніяк не зводиться виключно до того, щоб люди голосували за того чи іншого кандидата. Набагато важливіше, аби громадяни мали змогу озвучити свою позицію у перервах між виборами[2].

В цілому, щоб демократія запрацювала, потрібно, аби вибори були частиною інституційного та конкурентного середовища, яке робить політичну конкуренцію засобом поширення інформації та накладання обмежень на політиків. Вибори у природних державах зазвичай зовсім не виконують цих функцій або виконують їх неповноцінно. Тому представницька демократія в сенсі громадського контролю над урядом і чиновниками може ефективно функціонувати тільки в суспільствах відкритого доступу[3].

На сьогодні у науковій та особливо публіцистичній літературі основні інституційні функції виборів найчастіше розглядають у контексті періодичного голосування, наслідки якого визначають розподіл сил у політичній системі, передусім – владних інститутів. Значною мірою це пов'язано з популярністю класичного визначення Й. Шумпетера, який стверджував, що вибори – це «такий політичний порядок прийняття рішень, у якому люди набувають владних повноважень шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців». Однак слід зазначити, що функції виборів не вичерпуються боротьбою за владу, оскільки демократія передбачає наявність у країні інститутів та свобод, які забезпечують відносну рівність умов для

---

[1] Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція : пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с. С. 5.

[2] Democracy Disfigured*:* Opinion, Truth, and the People. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.

[3] Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнґест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с. С. 307.

участі у виборах. Виходячи з цього, погоджуємося з А. Пшеворським, який зазначає, що «для проведення виборів потрібне щось більше за вибори».

Водночас ключова роль виборів полягає у тому, що вони є головним каналом комунікації влади та суспільства у сфері політичного. Без виборів така комунікація можлива лише там, де сакральність влади є безсумнівною, наприклад, у теократичних режимах, абсолютній монархії або жорсткій диктатурі.

Сьогодні принцип представництва, тобто делегування повноважень, множинності владних інститутів та поділу влади є основоположним і розуміється передусім як ключова функція виборів. Також дослідники виділяють наступні елементи представницької демократії:

• виборність виконавчої влади (всенародно чи за допомогою всенародно обраного парламенту);

• виборність парламенту;

• наявність більше ніж однієї партії;

• можливість зміни влади;

• досвід мирного усунення тих, хто править за допомогою виборів.

Інші дослідники доповнюють цей набір іншими якісними характеристиками:

• верховенство права;

• громадянські свободи (насамперед, свобода самовираження);

• інклюзивний характер активного виборчого права;

• наявність альтернативних та незалежних джерел інформації.

Водночас конкурентність та змінність влади за допомогою виборів – відносно нове явище. Ця функція виборів не є універсальною, але саме вона породжує інституційно оформлену демократію. У свою чергу роль та місце інституту виборів визначається функціями, які вони відіграють у політичній системі суспільства.

1. Артикуляція, агрегація та представництво інтересів різних соціальних верств та груп (каналом трансляції групових інтересів у суспільстві є вибори).

2. Забезпечення можливості зміни влади (або еліт в цілому) мирним шляхом з подальшою легітимацією влади, адже тільки та влада, яка обрана народом шляхом демократично організованих виборів, є легітимною.

3. Формування органів державної влади та процедура відбору політичних діячів. В результаті виборів право зайняти місце в представницькому органі або державну посаду отримують лише окремі претенденти, інші як правило повинні чекати на нові вибори або взагалі відмовитися від претензій на професійну політичну діяльність.

4. Функція контролю. Під час виборів громадяни оцінюють результати діяльності посадової особи, свого депутата або представницького органу влади в цілому, які отримали від них свій мандат на попередніх виборах. Якщо ця оцінка позитивна, то їх знову обирають, якщо ні – віддають свої голоси за іншого претендента. Також відбувається формування реальної опозиції та її підготовка до виконання функцій політичного керівництва.

5. Мирне вирішення конфліктів між політичними силами та їх лідерами, які претендують на владу (фактично за допомогою виборів відбувається переведення політичних конфліктів у русло їхнього інституалізованого мирного врегулювання).

6. Рекрутування політичної еліти, адже вибори є ключовим механізмом формування та оновлення політичної еліти.

7. Соціальний барометр політичного життя. Підсумки виборів дають відповідь на питання щодо рівня впливу різних політичних сил, виявляють справжнє ставлення громадян до правлячої еліти та опозиції, урядової політики тощо.

8. Інституалізація політичної участі громадян шляхом виборів на різних рівнях.

9. Політична соціалізація та мобілізація громадян. У ході виборчої кампанії громадяни формують свої політичні переконання, долучаються до конституційних, законодавчо встановлених форм політичної участі та взаємодії, усвідомлюють свою громадянську відповідальність. Як зазначає М.

Едельман, «голосування – це єдина для більшості громадян форма участі в управлінні країною, адже вибори дають людям можливість відчути причетність». У свою чергу, Д. Растоу зазначав, що «народ не може приймати рішення, поки не вирішено, хто складає цей народ». Таким чином, голосування за спільного (єдиного) для всіх правителя або представницький інститут символізує приналежність людей до однієї системи.

Політичні вибори вважаються демократичними за умови дотримання наступних загальних принципів:

• відкрито заявлені демократичні права і свободи, особливо ті, які безпосередньо пов'язані з формуванням і вираженням волі народу;

• загальний характер голосування;

• проведення виборів на періодичній основі;

• нейтральність органу, який здійснює їх організацію та проведення;

• процедура, яка гарантує той факт, що голоси подаватимуться вільно і чесно будуть пораховані, оскільки наявна незалежна система контролю, яка гарантує чесний характер процесу.

Це загальні засади, характерні для демократичних держав. Водночас є й мінімальні умови для проведення демократичних виборів. Зокрема, вони повинні:

• проводитися у такій системі, де активне та пасивне виборчі права повністю забезпечені.

• проходити в таких умовах, де дотримані права всіх громадян на участь (свобода слова, зборів тощо).

• повинні проводитися регулярно та періодично, у відповідності до тих термінів та умов, які визначені у конституції або законодавчих актах про вибори.

• установа, яка займається організацією виборів, має діяти незалежно від інших гілок державної влади, особливо виконавчої, і бути абсолютно нейтральною.

В Україні, згідно Виборчого кодексу, вибори здійснюються на засадах[1]:

1) гарантії реалізації виборчих прав громадян, визначених Конституцією України та Виборчим кодексом України;

2) дотримання основних принципів виборчого права, визначених Конституцією України та Виборчим кодексом України;

3) законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;

4) політичного плюралізму та багатопартійності;

5) публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, встановлених законом, належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу;

6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб'єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій);

7) неупередженості органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів, партій.

Проведення виборів до органів державної влади завжди пов'язано з особливого виду діями, які здійснюють державні органи, політичні партії, громадські організації, виборці.

Так, терміном виборчий процес прийнято позначати все різноманіття подій, що ініціюються та здійснюються у зв'язку з виборами. Це категорія за допомогою якої дається узагальнена характеристика всього комплексу подій, пов'язаних з виборами.

---

[1] Виборчий кодекс України. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text

В Україні виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними Виборчим кодексом України виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою та проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів.. Виборчий процес є безперервним та не може бути скасованим, зупиненим або перенесеним.

Суб'єктами виборчого процесу, згідно Виборчого кодексу, є[1]:

1. Суб'єкт виборчого процесу відповідних виборів:

1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах;

2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;

3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах;

4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому Виборчим кодексом України;

5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) – суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому Виборчим кодексом України.

2. Кандидат, реєстрація якого скасована з підстав і в порядку, встановлених Виборчим кодексом України, втрачає статус кандидата на відповідних виборах з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження такого рішення, або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

3. Партія (організація партії), якій відмовлено у реєстрації усіх висунутих нею кандидатів або у якої скасовано реєстрацію усіх висунутих нею кандидатів на відповідних виборах з підстав і в порядку, встановлених Виборчим кодексом України, втрачає статус суб'єкта виборчого процесу відповідних виборів з дня, наступного за днем закінчення строку оскарження рішення про відмову в реєстрації (скасування реєстрації) усього списку або

[1] Виборчий кодекс України. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text

останнього кандидата зі списку або, у разі оскарження, з дня, наступного за днем набрання законної сили відповідним рішенням суду.

4. Дільничні виборчі комісії одночасно є суб'єктами усіх виборчих процесів, в організації і проведенні яких вони беруть участь.

Також у виборчому процесі прийнято розрізняти виборчу процедуру та виборчу кампанію.

Виборча процедура – це сукупність передбачених законодавством заходів щодо організації підготовки та проведення виборів, які здійснює держава. Заходи виборчої процедури називають також стадіями виборчого процесу.

Як правило, виборчий процес включає такі етапи:

1) висування кандидатів у депутати;

2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);

3) реєстрація кандидатів у депутати;

4) проведення передвиборної агітації;

5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

7) голосування;

8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;

9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;

10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

У свою чергу виборчий процес виборів Президента України такі етапи:

1) висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України;

2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;

3) проведення передвиборної агітації;

4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

6) голосування у день виборів Президента України;

7) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів голосування у день виборів Президента України та їх офіційне оголошення.

У свою чергу виборча кампанія – це дії всіх суб'єктів виборів, які проводяться у встановлений для цього законом період часу. Цей термін застосовується як для позначення виборчого процесу загалом – від призначення виборів до визначення їх результатів, – так і позначення окремих його стадій.

У процесі виборів виникають різні відносини між державними органами, громадськими організаціями та громадянами. Сукупність суспільних відносин, що складаються у зв'язку з участю громадян у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, утворює певну цілісність. У кожній країні частина суспільних відносин, що виникають у процесі виборів, регулюється законодавством – виборчим правом. Інша ж частина з цих відносин регулюється статутами політичних партій та громадських об'єднань, звичаями та традиціями, принципами моралі та етики.

В Україні представницьким органом, уповноваженим приймати загальнообов’язкові в межах усієї держави рішення (закони), є Верховна Рада України. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п’ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років.

Водночас вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом. Вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Відповідно до Конституції в Україні проводяться такі типи виборів[1]:

[1] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

1) вибори Президента України;

2) вибори народних депутатів України;

3) місцеві вибори:

а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;

в) вибори сільського, селищного, міського голови;

г) вибори депутатів районної ради;

ґ) вибори депутатів обласної ради;

д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради).

Також зазначається, що вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами. Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими. Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, за винятком обмежень, встановлених законом. Позачергові місцеві вибори проводяться у разі дострокового припинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування та/або сільських, селищних, міських голів.

Загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами. Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

В цілому для сучасної України вибори – необхідний елемент народовладдя. Держава гарантує свободу волевиявлення громадян шляхом захисту демократичних принципів і норм вітчизняного і міжнародного виборчого права. Зокрема, виборчі права громадян України – це гарантовані Конституцією України та Виборчим кодексом України їхні права на участь у

виборах, які проводяться в Україні[1].

Основні виборчі права громадян України включають:

1) право вільно обирати (право голосу на виборах);

2) право бути обраним.

Громадяни України мають також інші права на участь у виборчому процесі, пов'язані з їхніми основними виборчими правами. При цьому виборчі права громадян України здійснюються в обсязі і порядку, передбачених виборчим законодавством.

Отже, на сьогодні представницьке правління та його ключові інститути є достатньо гнучкою системою, адаптивною та стійкою до зовнішніх впливів, воно здатне протистояти різноманітним негативним тенденціям, ключової з яких для України є російська агресія – причому як у її гібридній формі з 2014 до 2022 року, так і широкомасштабне військове вторгнення, яке розпочалося у 2022 році.

## Список використаних джерел і рекомендованої літератури

1. Бучин М. А. Демократичні принципи виборів: політико-правові аспекти регулювання в Україні. Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2012. 359 с.
2. Виборчий кодекс України. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text
3. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція : пер. з англ. О. Д. Білогородський. Харків, 2002. 216 с.
4. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь / за ред. О.М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2017. 248 с.
5. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Норт Дуглас, Джон Волліс, Баррі Вайнґест. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії : пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с.
7. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 352 с.

[1] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

9. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.

10. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.

11. Савков А. П. Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 219 с.

12. Фукуяма Френсіс. Лібералізм і його протиріччя / пер. з англ. Катерина Диса. К. : Наш Формат, 2023. 152 с.

13. Центральна виборча комісія : веб-сайт. URL: www.cvk.gov.ua.

14. Celis K., Mazur A. Hanna Pitkin's "Concept of Representation" Revisited. Politics & Gender, Volume 8, Issue 4, 2012, P. 508–512.

15. Democracy Disfigured*:* Opinion, Truth, and the People. By Nadia Urbinati. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 320 p.

16. Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies. Journal of Democracy. 1991. Vol. 2. № 3. P. 42 – 48.

17. Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

18. Pitkin H. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1972. 330 p.

19. Przeworski A. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, 1991. 228 p.

20. Rosanvallon P. Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 350 p.

21. Schumpeter J. Capitalism, socialism and democracy. N.Y.: Harper and Row, 1975. 431 p.

# РОЗДІЛ 3.
# ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

1. *Депутатські фракції.*
2. *Коаліція депутатських фракцій.*
3. *Депутатська фракція на правах коаліції.*

Принципи та організаційно-правові механізми формування і діяльності депутатських фракцій, їх коаліцій та депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України є важливою складовою українського парламентаризму. Водночас динаміка вітчизняного політичного процесу актуалізує необхідність поглибленого вивчення та вдосконалення організаційно-правових основ функціонування фракцій, особливо у випадку, коли вони діють на правах коаліції та з огляду на виклики, які виникають під час дії правового режиму воєнного стану.

Еволюція нормативно-правової бази для функціонування депутатських фракцій та їх коаліцій в період незалежності України вказує на поступову зміну правового статусу цих інститутів у системі парламентського управління, що сприяє актуалізації не лише питання оптимізації роботи парламенту за рахунок підвищення ефективності функціонування та взаємодії депутатських фракцій, а й необхідності посилення комунікаційних, організаційних та аналітичних аспектів діяльності депутатської фракції на правах коаліції, враховуючи специфіку роботи законодавчого органу в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю модернізації парламентських процедур та імплементації міжнародного досвіду щодо організації роботи депутатських фракцій на правах коаліції; врахуванням європейських підходів щодо зміцнення інституційної спроможності Верховної

Ради України, підвищення ефективності її роботи та забезпечення політичної стабільності загалом.

Науковою розробкою питань, пов'язаних зі становленням й еволюцією інститутів парламентаризму, функціонуванням депутатських фракцій, коаліцій депутатських фракцій, а також фракцій на правах коаліції, присвячена ціла низка робіт зарубіжних (Дж.Белл (J. Bell), Д.Бітем (D. Beetham), Дж. Гордон (H. Gordon), Т.Джефферсон (T. Jeffrerson), П.Друкер (P. Drucker), Х.Кеман (H. Keman), А.Ліпхарт (A. Lijphart), М. Мендес-Лаго (M. Méndez-Lago), Д.Мортон (D. Morton), В.Рікер (W. Riker), П.Сілк (P. Silk), В.Хелер (W. Heller), Е.Херрон (E. Herron) та ін.) і вітчизняних (В. Гошовська, А.Гандзюк, Ю.Древаль, А.Козлова, Г.Кречмер, А.Колодій, М.Крутоголова, М.Могунова, Н.Нижник, В.Шаповал, Ю.Шемшученко, С.Шаранич та ін.) вчених.

Водночас все ще недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані зі специфікою функціонування депутатської фракції на правах коаліції з огляду на особливості еволюції структурно-функціональних характеристик інституту депутатських фракцій та практичні аспекти застосування організаційно-правових механізмів формування коаліції депутатських фракцій з урахуванням рішень Конституційного Суду України.

Для цього розглянемо особливості функціонування депутатської фракції у парламенті, депутатської коаліції та депутатської фракції на правах коаліції.

Ці три види об'єднання депутатів безпосередньо впливають на формування і стабільність діяльності уряду, адже під депутатською фракцією розуміється «організована група депутатів – членів якої-небудь партії в парламенті чи іншій представницькій установі, яка звичайно проводить певну лінію, вироблену цією партією»[1].

[1] Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2007. 1750 с., с. 1548.

## 1. Депутатські фракції

В Україні діяльність депутатської фракції регламентується Постановою Верховної Ради України[1].

*1. Депутатська фракція*. Загалом депутатську фракцію можна визначити як об'єднання членів законодавчого органу, які репрезентують певну політичну силу у парламенті. Депутатські фракції відіграють ключову роль у представництві та захисті інтересів різноманітних соціальних груп та верств населення. Для належної реалізації представницької функції, діяльність депутатських фракцій, їхня організаційна структура та механізми прийняття рішень повинні базуватися на принципах законності та демократичності. Крім того, існують конституційно-правові принципи статусу депутатської фракції, які на думку О. Кульчицької, є «загальними правилами поведінки, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з соціальним статусом депутатських фракцій»[2].

Формування депутатських фракцій регулюється законодавством, яке закладає основні принципи функціонування парламенту та забезпечення належного представництва політичних сил[3].

Ці принципи, закріплені в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, спрямовані на підтримку демократичності, законності та рівності у діяльності народних депутатів України. Згідно зі ст. 58 Регламенту ВРУ[4], фракції формуються з народних депутатів, обраних як за партійними списками, так і за одномандатними округами. Від кожної партії в

---

[1] Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді: Постанова Верховної Ради України. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11/94-вр#Text

[2] Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України: автореф. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 44 с., с.20.

[3] Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.

[4] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

парламенті створюється лише одна фракція, що підкреслює принцип рівності у репрезентативності політичних сил.

Водночас підходи до організації внутрішньої структури фракцій суттєво відрізняються, зокрема, в залежності від культурних особливостей політичної сили, яка забезпечила формування такої фракції. Так, культурна специфіка деяких політичних партій сприяє формуванню депутатських груп усередині фракцій, що дозволяє народним депутатам вільніше висловлювати свої позиції з окремих питань та підтримувати плюралізм всередині фракції. Це відповідає *принципу демократичності*, адже надає кожному народному депутату простір для врахування думок виборців та висловлення різноманітних точок зору, що сприяє глибшому опрацюванню законодавчих ініціатив.

Інші фракції, навпаки, обирають більш жорстку організаційну модель, встановлюючи сувору систему підпорядкування та контролю, яка забезпечує єдність та згуртованість фракції. Такий підхід підтримує принцип взаємної відповідальності, адже кожен народний депутат бере участь у напрацюванні спільних рішень та розділяє відповідальність за наслідки їх прийняття. Більш жорстка структура також може сприяти стабільності функціонування фракції, оскільки допомагає уникати непорозумінь і суперечностей, що можуть виникнути при надмірній автономності в діяльності окремих парламентарів.

Таким чином, різні підходи до організації роботи депутатських фракцій відображають баланс між потребою у дисципліні, з одного боку, та повагою до демократичних цінностей – з іншого.

Депутатські фракції, що забезпечують умови для внутрішньої дискусії, підтримують принципи демократичності та плюралізму, тоді як фракції з більш жорсткою організаційною структурою мають більше можливостей узгоджувати свою поточну діяльність з основними напрямами передвиборчої політичної програми. Це, своєю чергою, сприяє більш ефективному виконанню фракціями своїх передвиборчих зобов’язань, одночасно забезпечуючи високу організацію діяльності парламенту.

Об’єднуючи загальні та специфічні принципи формування та діяльності депутатських фракцій, нами виокремлено п’ять найбільш значущих принципів, які є критично важливими для ефективного функціонування та демократичного структурування будь-якої депутатської фракцій:

- *принцип демократизму* передбачає, що діяльність фракцій базується на засадах представницької демократії, що передбачає здійснення діяльності прозоро та підзвітно, зокрема, шляхом впровадження механізмів залучення членів фракції до вирішення ключових питань, забезпечення публічності прийняття рішень, а також активній участі у діалозі з виборцями;

- *принцип законності* вимагає від фракцій діяти згідно з чинним законодавством, поважаючи норми права та конституційні засади, що створює основу для легітимності та правової визначеності діяльності фракцій;

- *принцип взаємної відповідальності* передбачає сумлінне ставлення членів фракції до своїх зобов’язань, що сприяє створенню єдиної команди, де кожен відповідає за результати колективної роботи, шляхом введення процедур для оцінювання внеску кожного члена в діяльність фракції, а також механізмів для вирішення конфліктів та невиконання обов’язків;

- *принцип колегіальності у прийнятті рішень* підкреслює важливість спільного обговорення та прийняття рішень із залученням усіх членів фракції, що забезпечує формування єдиної позиції фракції, шляхом запровадження регулярних засідань фракції для обговорення актуальних питань, створення робочих груп для детального вивчення специфічних тем тощо;

- *принцип ефективної організації та управління* підкреслює необхідність чіткої організаційної структури всередині фракції, що включає визначення ролей, процедур та запровадження відповідальності, що сприяє раціоналізації робочих процесів, підвищенню продуктивності та забезпеченню злагодженої взаємодії між членами депутатської фракції, шляхом розроблення та впровадження внутрішнього регламенту, який описує процедури прийняття рішень, а також механізми контролю за виконанням завдань.

Реалізації зазначених принципів діяльності депутатських фракцій відповідає організаційно-правовий механізм їх створення та функціонування. У Верховній Раді України (далі – ВРУ) депутатські фракції були визначені у першій редакції Регламенту ВРУ, яка була прийнята 27 липня 1994 року, у якій було передбачено, що депутатська група (фракція) є добровільним об'єднанням щонайменше 25 народних депутатів (ст. 4.2.1). При цьому, депутатська група, створена на основі партійної належності народних депутатів, мала назву «депутатська фракція», а група, сформована на позапартійній основі, мала об'єднувати парламентарів за схожістю підходів до публічного управління та стратегії соціально-економічного розвитку[1].

У 1998 році до Регламенту ВРУ[2] були внесені зміни до ч. 1 ст. 4.2.1, які передбачали, що депутатські фракції мали утворюватися народними депутатами виключно на основі політичних партій або блоків політичних партій. На той час така правова новація істотно звузила можливості парламентарів формувати депутатські фракції.

Проте вже у грудні 1998 року Конституційний Суд України (далі – КСУ) ухвалив рішення у справі про утворення фракцій у ВРУ, яким визнав неконституційною норму про можливість утворення депутатської фракції виключно «на основі політичних партій та блоків політичних партій». Як наслідок, ст. 4.2.1 Регламенту ВРУ[3] була відредагована з урахуванням Рішення КСУ, в якій було закріплено виключно кількісну умову формування депутатської фракції.

Таким чином, було встановлено, що для утворення парламентської фракції необхідно щонайменше 14 народних депутатів України.

---

[1] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

[2] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

[3] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

У березні 2006 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Регламенту ВРУ[1], яка враховувала зміни до Конституції[2]

Так, у новій редакції Регламенту ВРУ питанню формування депутатських фракцій була присвячена глава 11. Зокрема, в ст. 58 та 59 цієї глави, визначалися *принципи та умови* їх формування.

Встановлювалося, що депутатські фракції формуються на партійній основі. При цьому зазначалося, що політична партія може створити лише одну фракцію у парламенті, яка має налічувати щонайменше мінімальну кількість депутатських мандатів, отриманих політичними партіями за результатами виборів (з огляду на окремі організаційно-правові перешкоди у практиці застосування цієї норми, у вересні 2006 року було уточнено, що для формування депутатської фракції необхідно щонайменше 15 народних депутатів[3]).

У новій редакції Регламенту ВРУ було також продубльовано нові конституційні норми про імперативний мандат, які передбачали необхідність входження народного депутата до складу фракції політичної парті, за списками якої його було обрано до парламенту. У разі не входження або виходу зі складу такої фракції, повноваження відповідного народного депутата могли припинятися достроково.

Водночас уже у квітні 2008 року Конституційний Суд України у справі про Регламент Верховної Ради України визнав неконституційною Постанову ВРУ, якою було затверджено Регламент ВРУ 2006 року. КСУ дійшов висновку, що відповідно до норм чинної на той час редакції Конституції України, питання щодо організації та порядку діяльності парламенту повинні

---

[1] Про Регламент Верховної Ради Украін: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

[2] Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[3] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

бути врегульовані виключно законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом[1].

Як наслідок, у зв'язку з прийняттям такого Рішення КСУ, Верховна Рада України 8 квітня 2008 року затвердила Тимчасовий регламент ВРУ, який мав діяти протягом періоду вирішення питання законодавчого врегулювання організації роботи парламенту[2].

У лютому 2010 року на виконання норм Конституції України та рішень Конституційного Суду України (від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98[3], від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008[4] та від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009[5]), було прийнято Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [6], який врегульовував порядок роботи парламент на законодавчому рівні. За своїм змістом текст закону відтворював Регламент ВРУ від 19 вересня 2008 року № 547-VI, який був визнаний неконституційним через прийняття його у вигляді постанови.

---

[1] 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 01.04.2008 № 4-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v004p710-08/print.

[2] Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України : Постанова Верхов. Ради України від 08.04.2008 № 247-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/247-17/ed20080408/print

[3] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) : від 03.12.1998 р. № 17-рп/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v017p710-98/print.

[4] 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 01.04.2008 № 4-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v004p710-08/print.

[5] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України : від 26.11.2009 № 30-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v030p710-09/print.

[6] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.

Проте у зв'язку з прийняттям у вересні 2010 року Рішення КСУ у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким була скасована конституційна реформа, Регламент ВРУ також зазнав змін, зокрема:

– змінено норми, які стосувалися імперативного мандату;

– додано статтю щодо принципів формування депутатських груп.

Так, у новій редакції Регламент ВРУ визначено, що народний депутат може входити до складу тільки однієї фракції політичної парті, незалежно від того, обирався він за її списками чи ні. Також повноваження народного депутата не мають припинятися достроково у разі його не входження до складу фракції політичної партії, за списками якої він обирався.

У поточній редакції Регламенту ВРУ, згідно з ст. 57 та 58[1] депутатські фракції формуються з народних депутатів, які були обрані в одномандатних округах та за списками політичних партій. При цьому, якщо депутата було обрано за списком політичної партії, то він має увійти до відповідної фракції. До такої фракції також можуть увійти депутати, обрані в одномандатних округах як висуванці відповідної партії, самовисуванці або висуванці іншої партії, яка не потрапила до парламенту. Формування фракцій є першочерговим питанням при відкритті першої сесії новобраного парламенту. Його розглядають до питань про обрання керівництва та органів ВРУ. Якщо фракції не були створені, то оголошується перерва до вирішення питання їхнього формування.

Згідно з ст. 59 Регламенту ВРУ[2] існують певні умови формування фракцій або груп. Так, передбачається входження народного депутата лише до однієї фракції, а також право парламентаря залишатися позафракційним. При цьому керівництво ВРУ обов'язково має бути позафракційним. Тому у разі обрання народного депутата заступником, першим заступником або головою ВРУ, він має вийти з депутатської фракції. Депутатська група, як правило,

[1] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.

[2] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.

формується з позафракційних депутатів. Мінімальна кількість депутатів, необхідна для формування депутатської групи, дорівнює розміру найменшої фракції, сформованої під час першої сесії новообраної ВРУ.

Отже, серед умов формування депутатських фракцій та груп, які закріплені у чинній редакції Регламенті ВРУ, можна виділити такі: *правове встановлення принципу, за яким народний депутат одночасно може бути членом лише однієї фракції або групи, виключення можливості входження до фракцій керівництва парламенту, а також наявність можливості існування позафракційних депутатів.*

Водночас ст. 59 Регламенту ВРУ[1] не містить вимоги *обов'язкового входження народного депутата до фракції політичної партії, за списками якої він був обраний.* При цьому, ст. 81 Конституції[2] фактично передбачає існування імперативного мандату для народних депутатів, обраних за списками політичних партій, тобто можливість припинити їхні повноваження у разі не входження до відповідної фракції. Тому існує необхідність узгодження цих положень.

Чільне місце в забезпеченні належного функціонування організаційно-правового механізму роботи депутатської фракції займає її керівництво. Так, автори підручника «Елітознавство», за заг. редакцією В. А. Гошовської, визначають голову фракції як лідера організованої групи представників певної парламентської фракції, яка реалізує політику відповідної партії[3]. Зазвичай, голова відповідає за формування та реалізацію політики фракції. Він не лише очолює керівні органи фракції, а й виконує основні представницькі функції, які взаємодіють від імені фракції з керівництвом парламенту та інших політичних сил, урядом та іншими органами державної влади[4].

---

[1] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.

[2] Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[3] Елітознавство: підручник / ред. В. А. Гошовська. К.: НАДУ, 2013. 268 с., С. 110.

[4] Кульчицька О. В. Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України. Форум права. 2009. № 3. С. 383–391, С. 386.

Голови депутатських фракцій, як правило, мають значну політичну вагу, порівняну з членами уряду, а іноді навіть перевищуючи її, як наприклад, голова депутатської фракції на правах коаліції. Вони, як правило, представляють справжню еліту, яка характеризується, передовсім, доброзичливістю, ввічливістю, незалежністю, справедливістю, чесністю, послідовністю, недосяжністю і зазначають, що «еліта в усі часи була у суспільствах вибраною верствою, меншістю, яка прагнула до влади. Вона була та буде квінтесенцією народного досвіду, тому питання становлення політичної еліти, її ролі в державотворчих процесах і політичному житті держави та питання становлення й виховання нового покоління еліти для сучасної Української держави є надзвичайно важливими як для дослідження, так і для соціальної практики»[1].

Тому важливою є їхня діяльність особливо в умовах російсько-української війни, яка актуалізувала роль і місце сучасної вітчизняної політичної та адміністративно-управлінської еліти у всіх політичних і соціально-економічних процесах.

Як зазначають представники Наукової школи вітчизняного парламентаризму КНУ імені Тараса Шевченка, саме вони пройшли серйозну перевірку на патріотизм і українську ідентичність. «Суспільство чітко побачило – за певними маркерами (від банального перебування в країні та допомоги Збройним Силам України до роботи в режимі 24/7 і вмінням брати на себе відповідальність за ризиковані або непопулярні рішення), хто є вітчизняною елітою по суті, а хто займався мімікрією впродовж багатьох років»[2].

Війна також поставила перед сучасною вітчизняною елітою нові завдання:

---

[1] Там само, С. 6.

[2] 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, С. 7.

- відбудувати країну, паралельно змагаючись за високі позиції у світових рейтинґах конкурентоспроможності, економічної свободи та якості життя;

- модернізувати політичну систему у напрямі зміцнення та підвищення ефективності парламентаризму, становлення верховенства права тощо;

- визначити місце та роль України на світовій арені з погляду посилення суб'єктності країни та реального впливу на глобальні процеси.

Ці завдання стоять і перед керівниками депутатських фракцій, діяльність яких так чи інакше має на меті реалізацію основних завдань передвиборчої програми відповідної політичної партії. Для ефективного використання всіх наявних можливостей політичного впливу на процес прийняття рішень парламентом потрібна консолідована позиція всіх членів депутатської фракції, напрацювання якої істотно залежить від її майстерності фракційного керівництва[1].

Детальний аналіз організаційно-правового механізму формування та діяльності депутатських фракцій розкриває внутрішню структуру, а також функціональне призначенням цих ключових суб'єктів парламентаризму. У якості важливих агентів політичного процесу, депутатські фракції визначають стратегічні напрями парламентської діяльності та відіграють ключову роль у плануванні законотворчої діяльності. Однак, для досягнення консенсусу в різноманітних політичних питаннях, виникає потреба у створенні ширших альянсів між депутатськими фракціями, що обумовлює необхідність окремого розгляду питання щодо функціонування організаційно-правового механізму формування та діяльності коаліцій депутатських фракцій і в окремих випадках – депутатської фракції на правах коаліції.

Узагальнюючи сутність поняття «парламентська фракція» ми акцентуємо увагу на її інституційній визначеності як структурного підрозділу

[1] Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 44 с., С. 42.

парламенту, здатного ефективно впливати на прийняття легітимних законів, соціально-економічний розвиток держави і стабільність діяльності уряду[1].

## 2. Коаліція депутатських фракцій

Парламент є колегіальним органом, тому об'єднання народних депутатів на основі спільного бачення соціально-економічного розвитку країни є ключовим фактором ефективної роботи ВРУ. У цьому контексті провідною є роль коаліційного процесу і можливості напрацювання консолідованої позиції фракцій[2]. При цьому, необхідною умовою утворення коаліції є усвідомлення суб'єктами політичного процесу обмежень власної політичної спроможності реалізації своєї програми, що обумовлює активізацію пошуку ними зовнішнього ресурсу для досягнення визначених цілей. Тому саме пошук потенційних напрямів формування коаліції є одним зі способів збільшення ресурсних можливостей політичними суб'єктами[3]. Відповідно, формування та функціонування коаліції депутатських фракцій відіграє вирішальну роль у стабільності державного управління та ефективності законодавчого процесу.

Через комплексну взаємодію депутатських фракцій, стратегічні та ситуативні союзи, а також постійний пошук консенсусу, коаліції стають ключовим елементом в реалізації повноважень парламенту. У цьому контексті аналіз окремих рішень КСУ надає не лише глибше розуміння юридичних аспектів цього процесу, але й висвітлює практичні механізми, через які коаліційні угоди впливають на систему публічного управління. Тому для

---

[1] Давид Арахамія. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої.Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2022. 268 с. https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=osn&filtername=&page=2&tipn=News&newsid=1928

[2] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.

[3] Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / ред. В. А. Гошовська. К.: НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.

детального аналізу цих процесів, розглянемо конкретні рішення КСУ, що формують правову основу функціонування коаліцій депутатських фракцій та визначають їхню роль у системі парламентаризму.

Формування коаліції є необхідною умовою повноважності ВРУ на рівні з фракційним структуруванням парламенту. Зокрема, відповідно до ст. 83 Конституції України[1], за результатами проведення виборів, у ВР України має бути сформована коаліція депутатських фракцій, до якої має увійти більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. Така коаліція повинна бути сформована протягом місяця після відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом місяця після завершення роботи попередньої коаліції. Неспроможність утворення коаліції депутатських фракцій є підставою для припинення повноважень Верховної Ради України та призначення нових парламентських виборів. Власне процес утворення, організації роботи та розпуску коаліції регулюється Основним Законом та Регламентом ВРУ.

Так, ознаками коаліції є сформованість фракціями та входження до неї більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту, яка має залишатися протягом усього періоду діяльності коаліції.

До складу коаліції можуть увійти тільки депутати – члени фракцій, які формували коаліцію. Якщо до фракції входить більшість народних депутатів, то вона відповідно до ч. 10 ст. 83 Конституції України[2] має права коаліції депутатських фракцій (рішенням КСУ від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008[3],

---

[1] Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[2] Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[3] Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 44 с.

від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008[1], від 6 квітня 2010 № 11-рп/2010[2], від 20 червня 2019 № 6-р/2019)[3].

Практичні аспекти застосування принципів формування та функціонування коаліцій, закладених в рішеннях КСУ, можна розглядати у рамках конкретних нормативних положень Регламенту ВРУ як основного документа, що регулює процедури внутрішньої діяльності парламенту, встановлює чіткі правила для формування коаліцій, визначає їх права та обов'язки, а також процедури для їх взаємодії з іншими депутатськими фракціями та органами. При цьому у практику діяльності Верховної Ради свого часу увійшли спроби підлаштування норм Регламенту під певний політичний процес. Так, проведення переговорів між антикризовою коаліцією та блоком «Наша Україна» призвели до появи у 2006 році норми Регламенту ВРУ: якщо до коаліції планує долучитися новий суб'єкт, то може укладатися нова коаліційна угода. Прийняття такої норми мало стабілізуючий характер для коаліції, однак створювало передумови для забезпечення прав старих учасників коаліції і, відповідно, обмежувало права нових. Оскільки коаліція при складанні нового договору не розпадалася, всі посадовці, що були висунуті нею, формально зберігали свою юридичну та політичну легітимність. Так, майбутній учасник коаліції не міг опиратися на правові норми для

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) : від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08/print.

[2] Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України : від 06.04.2010 р. № 11-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v011p710-10/print.

[3] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» : від 20.06.2019 р. № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v006p710-19/print.

отримання відповідних квот та механізмів впливу на владу[1]. Тому така норма не увійшла до чинного Регламенту ВРУ.

*Коаліція має виняткове конституційне право надавати пропозиції щодо кандидатур до уряду.*

Виконуючи свою ключову функцію – утворення уряду, коаліція вносить Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра та складу Кабінету Міністрів України. Так, згідно з п. 9 ч. 1 ст. 106 Основного Закону[2], Президент вносить до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра на основі пропозиції коаліції депутатських фракцій не пізніше ніж через п'ятнадцять днів після отримання такої пропозиції. Водночас відповідно до ст. 114 Конституції[3], кандидатура голови уряду вноситься Президентом за пропозицією коаліції депутатських фракцій або депутатської фракції, яка включає більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту (така фракція набуває прав коаліції депутатських фракцій).

Відповідаючи за формування уряду, коаліція також забезпечує його ефективне функціонування. Це реалізується через легіслативну підтримку уряду у парламенті, зокрема, шляхом голосування за законопроекти, що стосуються державного бюджету та інших критичних ініціатив уряду. При цьому ефективна реалізація урядових ініціатив, для яких потрібна парламентська підтримка, залежить саме від стабільності функціонування коаліції, а оперативну взаємодію уряду з парламентською більшістю можна врегулювати на рівні внутрішньокоаліційної регламентації[4].

---

[1] Кафарський В. І. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді Україні: практика правового регулювання. Право України. 2007. № 3. С. 108–113., С.111.

[2] Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[3] Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[4] Данічева К. П. Коаліція депутатських фракцій та Уряд України: особливості взаємодії. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2015. Т. 1151. Серія «ПРАВО», № 19. С. 54–57, С. 57.

Депутатські фракції, які входять до коаліції, фактично беруть на себе політичну відповідальність за урядові рішення. Їхня здатність ухвалювати ефективні рішення у сфері публічного управління відображатиметься в рівні підтримки відповідної політичної сили в наступному електоральному циклі. Тому коаліція, визначаючи політичний порядок денний, спрямовує урядову діяльність відповідно до угод і домовленостей досягнутих між фракціями, які, своєю чергою, виконують програмні завдання відповідних політичних партій.

Так, коаліція депутатських фракцій відіграє вирішальну роль у політичному житті країни, формуючи уряд і забезпечуючи його роботу в інтересах держави. Це підтверджується конституційними положеннями і рішеннями КСУ (зокрема, рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009[1]), які визначають її як ключового гравця у процесі політичних трансформацій. При цьому важливо підкреслити, що парламентська коаліція несе юридичну відповідальність за неналежне виконання своїх функцій. Згідно з ст. 90 Конституції[2], Президент має право розпустити парламент у випадку, коли не вдається сформувати новий уряд протягом 60 днів після оголошення про відставку попереднього. Це також призводить до припинення повноважень коаліції, яка відповідальна за утворення уряду, а також забезпечення його стабільності та ефективності роботи[3].

Загалом, припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у може відбутися за кількома ключовими сценаріями, які регламентовані Конституцією України. Основні варіанти припинення включають:

---

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України : від 28.04.2009 р. № 8-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v008p710-09/print.

[2] Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

[3] Чуба В. Д. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. № 36 (1). С. 75–80, С. 79.

- *неможливість сформувати коаліцію в установлений строк*: якщо протягом місяця після відставки або саморозпуску попередньої коаліції не вдається сформувати нову коаліцію депутатських фракцій, яка б відповідала конституційним вимогам, Президент має право достроково розпустити ВРУ, попередньо провівши консультації з Головою ВРУ та головами депутатських фракцій;

- *припинення повноважень парламенту*: коаліція припиняє діяльність автоматично з припиненням повноважень ВРУ відповідного скликання, що може відбутися в результаті закінчення строку повноважень чи їх дострокового припинення;

- *зменшення чисельності коаліції*: якщо коаліція втрачає необхідну кількість членів через вихід однієї чи декількох фракцій, або через не заміщення народних депутатів, чиї повноваження були достроково припинені, і її чисельність зменшується нижче конституційного порогу, коаліція вважається припиненою.

Ці механізми забезпечують стабільність роботи коаліції та її здатність ефективно виконувати свої функції. Крім того, вони спонукають фракції до відповідальності та гарантують, що коаліція може бути переформатована або новостворена у разі політичних змін або криз.

Водночас КСУ вказав на відсутність конституційно визначеного порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, окресливши правову лакуну у регулюванні цього питання. Тому подальше унормування процедур формування і припинення діяльності коаліції депутатських фракцій є критично важливим для зміцнення вітчизняних інститутів публічного управління.

*Коаліція депутатських фракцій формується на основі угоди про коаліцію (коаліційної угоди). Ця угода підписується після консультацій депутатських фракцій, головами депутатських фракцій чи їх заступниками.*

Остання коаліційна угода – «Європейська Україна» була прийнята 27 листопада 2014 року та діяла протягом VIII скликання ВРУ[1]. Відповідно, припинення діяльності коаліції депутатських фракцій відбувається після припинення дії коаліційної угоди або зменшення кількості народних депутатів, які входять до фракцій – суб'єктів коаліційної угоди, до рівня, нижчого за конституційно визначений. Наприклад, відповідно до повідомлення Верховної Ради України «Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій» від 11 липня 2006 року[2], коаліція фракції БЮТ, Блоку «Наша Україна» та СПУ припинила діяльність, оскільки після виходу з коаліції низки народних депутатів, її персональний склад зменшився до 213 парламентарів.

Необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII[3], програма діяльності уряду базується на програмних завданнях коаліції, які як правило, закріплені в коаліційній угоді. Тому коаліційна угода є основоположною для діяльності уряду, а припинення її дії унеможливлює виконання урядом своєї програми. Як наслідок, розпад коаліції має обумовлювати відставку уряду, а створення нової коаліції, формування нового складу Кабінету Міністрів України (далі – КМУ).

Водночас в умовах діяльності депутатської фракції на правах коаліції та відповідно відсутності коаліційної угоди, урядова програма має враховувати саме програмні задання фракції, яка формує «монобільшість» у парламенті. При цьому, будь-яке визначення програмних завдань депутатської фракції на правах коаліції є виключно її внутрішнім процесом, що створює сприятливі умови для більш ефективної реалізації положень передвиборчої програми

---

[1] Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : від 27.11.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/print.

[2] Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій : Оголошення на пленар. засід. Верхов. Ради України від 11.07.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003001-06/print.

[3] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 08.03.2024 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print.

політичної партії, парламентським представництвом якої є така фракція. Крім того, втрата статусу «монобільшості» та прав коаліції через зменшення кількості народних депутатів, які входять до складу відповідної депутатської фракції, матиме наслідком відставку уряду та початок нового коаліційного процесу.

Сьогодні фактично відсутній спеціальний закон про парламентську коаліцію. При цьому необхідність ухвалення такого закону є дискусійним питанням серед науковців через начебто достатню урегульованість взаємодії коаліції з іншими політичними суб'єктами. Деякі експерти вважають надмірною і конституційну інституціоналізацію коаліції. Наприклад, із позиції Центру політико-правових реформ, норми Конституції, які регулюють статус коаліції депутатських фракцій у контексті внутрішніх парламентських відносин, є надмірно формалізованими. Коаліція не може об'єктивно володіти інституціональними ознаками, оскільки її формування є результатом політичної практики, яка не повинна бути обмежена конституційними рамками. На їхню думку, існуюча процедура формування коаліцій не достатньо корелює з принципами свободи вибору та прийняття рішень, гарантованими політичним партіям Основним Законом відповідно до європейських стандартів. Крім того, досвід політичного процесу, з їхньої точки зору, вказує на механістичне сприйняття процесу формування коаліції, яка не розглядається як важливий елемент парламентаризму, необхідний для ефективної роботи законодавчого органу та уряду, а сприймається як формальність, нав'язана конституційними положеннями[1].

На наш погляд, сьогодні все ж таки актуальним залишається питання додаткового законодавчого врегулювання та регламентації діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті. Враховуючи складність та значимість політичних процесів у країні, таке врегулювання є необхідністю для стабільної

[1] Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 44 с., С. 7-8.

та ефективної роботи парламенту. Додаткова регламентація могла б забезпечити чіткий механізм формування та функціонування коаліції депутатських фракцій, встановивши норми, які відповідають європейським практикам та забезпечують дотримання демократичних принципів.

Так, конституційна інституціоналізація коаліції має важливе значення також для забезпечення стабільності політичної системи та підвищення відповідальності політичних суб'єктів перед виборцями. Тому законодавче врегулювання коаліційних відносин загалом та діяльності депутатської фракції на правах коаліції, зокрема, може стати фундаментом для зміцнення парламентаризму і забезпечення ефективної роботи уряду, враховуючи важливість коаліції або депутатської фракції на правах коаліції як суб'єктів політичного процесу.

### 3. Депутатська фракція на правах коаліції

Враховуючи унікальну політико-правову ситуацію, яка склалася у Верховній Раді України IX скликання, коли до однієї фракції входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту і вона діє на правах коаліції, виникає необхідність пошуку механізмів унормування функціональної спроможності такої фракції. У цьому контексті, особливої уваги заслуговують декілька аспектів діяльності депутатської фракції на правах коаліції:

- *організаційно-управлінський* – передбачає створення ефективної структури управління депутатською фракцією на правах коаліції;

- *експертно-аналітичний* – охоплює залучення кваліфікованих фахівців та аналітиків для підготовки та критичного опрацювання законопроектів, політичних ініціатив, а також для аналізу поточних законодавчих пропозицій;

- *комунікаційний* – передбачає розбудову ефективної комунікації як всередині парламенту, так і з зовнішніми організаціями (див. рис. 1). Варто зосередитись саме на внутрішньо-парламентській комунікації, а саме:

взаємодії з групами народних депутатів всередині фракції, комунікації з представниками інших фракцій та груп, а також з керівництвом парламенту та Апаратом ВРУ.

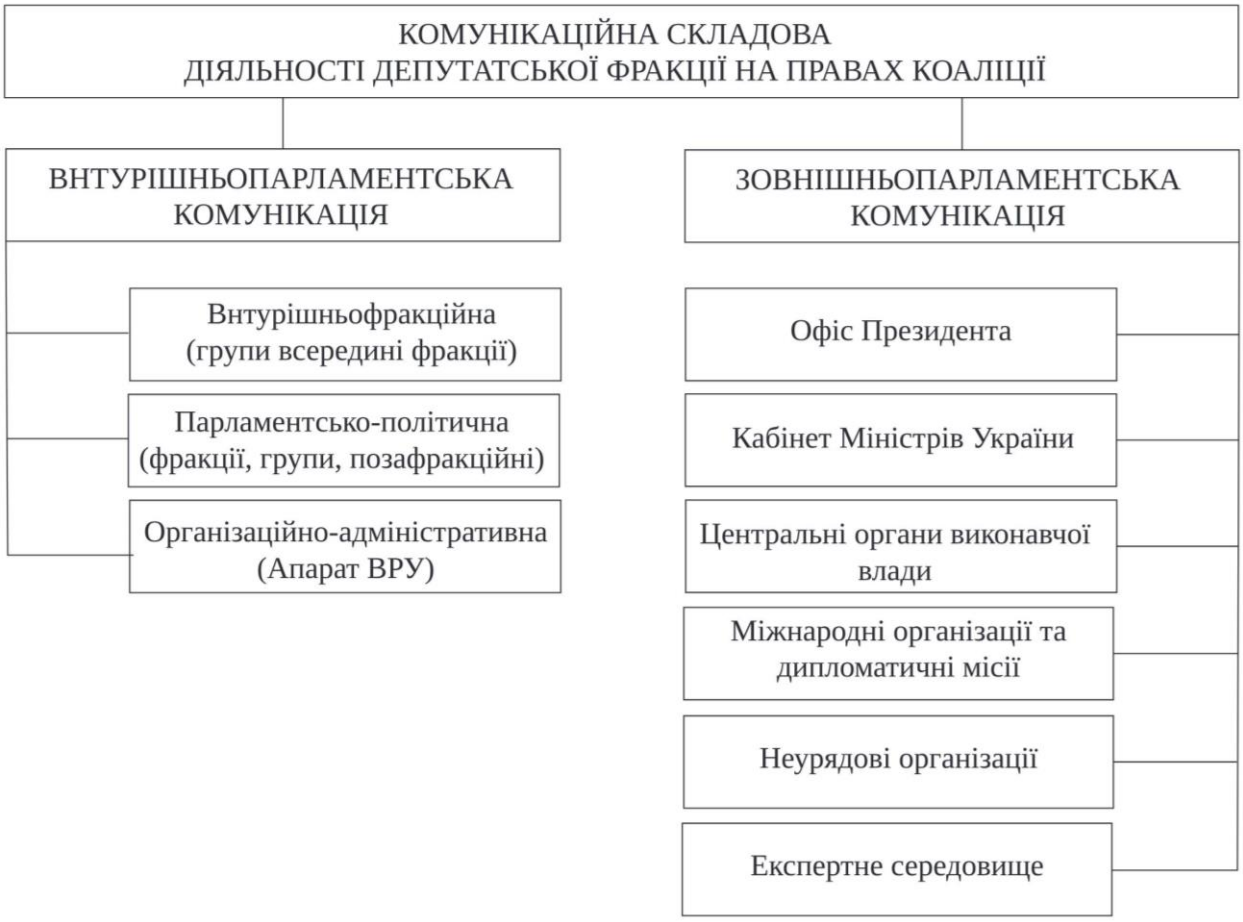
З метою ефективного управління депутатською фракцією на правах коаліції у Верховній Раді України, що має у своєму складі значну кількість народних депутатів, може створюватись система груп у складі депутатської фракції. Ця можливість реалізується через положення ст. 60 Регламенту ВРУ[1], яким передбачається можливість призначення одного заступника голови депутатської фракції (депутатської групи) на 15 членів такої фракції (групи).

Наприклад, голова депутатської фракції політичної партії «Слуга народу» станом на початок роботи Верховної Ради України IX скликання мав першого заступника та 15 заступників. Таке структурування депутатської фракції допомагає спростити процес комунікації керівництва і членів фракції. Зокрема, така внутрішня організація роботи депутатської фракції спрощує процес збору інформації для напрацювання відповідних рішень: від позицій членів груп фракції стосовно окремих законодавчих ініціатив до інформації щодо присутності народних депутатів на пленарних засіданнях.

Для оперативного управління та прийняття рішень депутатською фракцією на правах коаліції створюється такий орган фракційного управління як «*мала фракція*».

До її складу входять голова депутатської фракції на правах коаліції та його заступники, а також голови комітетів ВР України, які є представниками депутатської фракції, або якщо головою комітету є представник іншої депутатської фракції (групи), то представник депутатської фракції, який займає найвищу посаду в комітеті (наприклад, перший заступник, заступник або секретар комітету).

[1] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print.




*Джерело: розроблено автором.*

*Рис. 1. Комунікаційна складова діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України.*

На засіданнях «малої фракції» розглядається проект порядку денного пленарного засідання ВР України, зокрема, відбувається первинне опрацювання змісту законопроектів, критичне опрацювання, а також оцінювання потенційного суспільного результату прийняття відповідних законопроектів. Також відбувається оцінювання підтримки законопроектів депутатською фракцією на правах коаліції, розглядаються пропозиції щодо включення зазначених законопроектів до порядку денного та інші технічні питання управління фракцією, які не потребують загального засідання депутатської фракції на правах коаліції. За підсумками засідання «малої фракції» формуються пропозиції щодо розгляду на загальному засіданні

фракції питань, рішення за якими не можуть ухвалюватися виключно «малою фракцією».

«Мала фракція» може проводитись як фізично, так і з метою оптимізації часу та організаційних ресурсів, засобами дистанційного зв'язку в режимі онлайн. Задля оперативної комунікації з усіма членами фракції та вчасного поширення необхідних інформаційно-аналітичних матеріалів, в обраній системі обміну миттєвими повідомленнями (месенджері) створюються чати для груп народних депутатів, адміністрування якими здійснюють заступники голови фракції та уповноважені працівники секретаріату депутатської фракції на правах коаліції.

Крім того, для ефективного прийняття рішень щодо подання кандидатур від депутатської фракції до постійних делегацій ВР України у парламентських органах міжнародних організацій, пропонується уповноважити голову фракції на подання таких пропозицій від депутатської фракції на правах коаліції, якщо таке рішення попередньо було прийняте на загальному засіданні депутатської фракції. Це дозволить істотно скоротити строки підготовки відповідних пропозицій та оперативно надавати їх керівництву парламенту. З огляду на кількісний склад депутатської фракції на правах коаліції, вагомим елементом якісної системи її функціонування є створення гнучкого механізму управління фракцією, який дозволяє ефективно реагувати на виклики, які постають перед «монобільшістю» у Верховній Раді України.

З метою унормування функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції в експертно-аналітичному аспекті є необхідність створення постійно діючого консультативно-дорадчого органу – експертної ради при депутатській фракції на правах коаліції у Верховні Раді України. Аналогічний орган, наприклад, діє при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини[1]. Він функціонує задля забезпечення Уповноваженого

[1] Про затвердження Положення про Консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини: Наказ Уповноваж. Верхов. Ради України з прав людини від 18.10.2022 р. № 82.15/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082715-22/print.

необхідною інформаційно-консультаційною підтримкою щодо поточного стану, а також перспектив покращення ситуації у сфері захисту прав і свобод людини.

Так, аналізуючи норми чинного законодавства щодо діяльності депутатської фракції на правах коаліції, а також практику реалізації покладених на неї функцій, можна запропонувати такі загальні положення для експертної ради.

Експертна рада функціонує на безоплатній основі та виходячи з принципів об'єктивності і неупередженості забезпечує депутатську фракцію на правах коаліції експертно-консультаційною підтримкою. До складу такої ради можуть входити, зокрема, експерти з різних сфер суспільних відносин, провідні фахівці різних галузей права, правозахисники, а також представники науково-дослідних інституцій.

Експертна рада може долучатися до верифікації законопроектів, наданих народними депутатами – членами депутатської фракції на правах коаліції на відповідність вимогам Регламенту ВРУ та нормопроектувальної техніки до моменту їх офіційної реєстрації.

До функцій експертної ради депутатської фракції на правах коаліції можуть належати, зокрема:

- забезпечення фахової експертно-консультаційної підтримки фракції;
- здійснення системного аналізу вітчизняного законодавства;
- розроблення рекомендацій, направлених на підвищення поінформованості народних депутатів при прийнятті рішень у різних сферах суспільних відносин;
- проведення навчальних заходів, конференцій, семінарів, круглих столів, залучення до цих заходів провідних науковців та незалежних експертів;
- проведення аналізу міжнародної практики законодавчого регулювання різних аспектів життєдіяльності суспільства;
- надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства, зокрема, його синхронізації з правовими нормами ЄС;

- забезпечення ефективної взаємодії з громадськими об’єднаннями та міжнародними експертними організаціями;
- забезпечення виконання інших функцій у межах компетенції.

Комунікаційна складова діяльності депутатської фракції на правах коаліції щільно пов’язана зі взаємодією з іншими суб’єктами всередині парламенту, зокрема, у рамках проведення Погоджувальної ради.

Відповідно до ст. 73 Регламенту ВРУ, Погоджувальна рада є консультативно-дорадчим органом, на якому депутатські фракції та групи домовляються щодо організаційних питань роботи парламенту.

До її складу входить керівництво парламенту, голови депутатських фракцій (груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу.

На Погоджувальній раді розглядають пропозиції щодо включення до порядку денного тих чи інших законопроектів, затверджують календарний план робити ВРУ, розклад засідань тощо. В ній забезпечується участь представників всіх політичних сил, які входять до ВРУ в управлінні роботою парламенту. Крім того, засідання Погоджувальної ради є основним майданчиком для досягнення політичного компромісу та знаходження консенсусу між фракціями та групами щодо пріоритетів роботи парламенту, зокрема, в частині подальшої підтримки тих чи інших законопроектів у першому та другому читанні під час пленарних засідань.

Відповідно до ч. 12 ст. 73 Регламенту ВРУ, пропозиції щодо питань, які мають розглядатися на Погоджувальній раді, мають подавати комітети, а також тимчасові спеціальні або слідчі комісії. При цьому керівні посади комітетів розподіляються відповідно до квот, які є пропорційними представництву політичної сили в парламенті. Тому за умови наявності «монобільшості» у Верховній Раді України, депутатській фракції на правах коаліції відповідно до законодавчих норм належить більшість керівних посад в комітетах.

*Таким чином, депутатська фракція на правах коаліції ще на етапі подання комітетами пропозицій для розгляду на засіданні Погоджувальної ради має право вирішального голосу при формуванні порядку денного Верховної Ради України*

Беручи до уваги, що депутатська фракція на правах коаліції фактично володіє правом єдиного ухвального голосу на засіданні Погоджувальної ради, оскільки голосів народних депутатів відповідної фракції апріорі достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання під час пленарного засідання парламенту, представник депутатської фракції на правах коаліції на засіданні Погоджувальної ради фактично може одноголосно ухвалювати будь-які пропозиції і не потребує підтримки з боку голів інших депутатських фракцій.

Проте в умовах правового режиму воєнного стану організація роботи ВРУ має свої особливості (див. табл.2). Так, напередодні повномасштабного російського вторгнення в Україну була прийнята Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX[1], яка була ініційована головою депутатської фракції політичної партії «Слуга народу». В ній було визначено режим роботи парламенту, а також процедуру скликання та проведення пленарних засідань та засідань комітетів. Це рішення підтримали 342 народних депутати, з яких 230 представники «монобільшості».

Однак, вже 24 лютого 2022 року була прийнята Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX[2], якою було запроваджено безперервний режим пленарного засідання ВРУ. Для додаткового врегулювання організаційних питань роботи

[1] Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану : Постанова Верхов. Ради України від 23.02.2022 р. № 2100-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2100-20/print.

[2] Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року : Постанова Верхов. Ради України від 24.02.2022 р. № 2103-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20/print.

парламенту була прийнята Постанова ВРУ «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев’ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 6 вересня 2022 року № 2558-IX[1].

Водночас із метою максимальної консолідації політичних сил, а також забезпечення найбільш демократичного процесу ухвалення рішень парламентом була прийнята Постанова ВРУ «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев’ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7 лютого 2023 року № 2912-IX[2], якою було передбачено, що пропозиції про зміни до проекту порядку денного вносяться не одноосібно представником депутатської фракції на правах коаліції, а за підтримки представника щонайменше ще однієї фракції або групи, тобто виходячи з конструкції парламенту, в якій є «монобільшість», для ухвалення рішення Погоджувальною радою необхідна підтримка депутатської фракції на правах коаліції, а також опозиції.

[1] Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев’ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану: Постанова Верхов. Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20/print.

[2] Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану: Постанова Верхов. Ради України від 07.02.2023 № 2912-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2912-20/ed20230207/print.

***Таблиця 2***

***Постанови Верховної Ради України щодо організації роботи парламенту під час дії воєнного стану***

| Назва Постанови Верховної Ради України, номер і дата її прийняття | Ініціатори законопроекту | Основні норми Постанови |
|---|---|---|
| «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23.02.2022 року № 2100-IX | Голова депутатської фракції ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СЛУГА НАРОДУ» | ВРУ працює у режимі пленарних засідань, комітетів, тимчасових комісій, депутатських фракцій (груп). Пленарні засідання проводяться за пропозицією Погоджувальної ради, яка скликається Головою ВРУ. Засідання комітетів скликаються головами відповідних комітетів або більшістю їх членів. |
| «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24.02.2022 року № 2103-IX | Голова ВРУ | ВРУ працює у режимі пленарного засідання безперервно, час і місце якого визначає Голова ВРУ. |
| «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 6.09.2022 року № 2558-IX | Керівництво ВРУ | ВРУ під час восьмої сесії працює у режимі одного пленарного засідання до завершення воєнного стану або до початку наступної сесії. Голова ВРУ оголошує перерви, визначає час і місце продовження засідань. Погоджувальна рада скликається за потреби Головою ВРУ або на вимогу трьох фракцій, а засідання комітетів проводяться невідкладно, у тому числі в режимі відеоконференцій. |
| «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7.02.2023 року № 2912-IX | Керівництво ВРУ | Голова ВРУ оголошує перерви, визначає час і місце продовження засідань. Проект порядку денного готується Апаратом ВРУ, схвалюється Погоджувальною радою, засідання якої проводяться за потреби з ініціативи Голови ВРУ або на вимогу трьох фракцій. |
| «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії в умовах дії воєнного стану» від 27.07.2023 року № 3279-IX | Керівництво ВРУ та голова Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи ВРУ | Новий пункт встановлює, що у разі продовження воєнного стану до початку наступної сесії, організація роботи ВРУ продовжується за цими правилами. Це забезпечує безперервність роботи парламенту в умовах тривалого воєнного стану, дозволяючи адаптувати процедури до актуальних потреб державного управління. |

Водночас у мирний час, у період нормального режиму функціонування парламенту, депутатська фракція на правах коаліції фактично відіграє абсолютну провідну роль у засіданнях Погоджувальної ради, що зумовлює необхідність проведення перед засіданням Погоджувальної ради депутатських фракцій у Верховній Раді Україні засідання депутатської фракції на правах коаліції, роль якої виконує «мала фракція». Представники керівництва комітетів, що належать до «малої фракції», попередньо подають до секретаріату депутатської фракції на правах коаліції список законопроектів, які на їхню думку, доцільно включити в порядок денний найближчого пленарного засідання. «Мала фракція» детально аналізує кожен поданий законопроект та приймає рішення щодо доцільності включення його до порядку денного найближчого пленарного засідання парламенту, після чого попередньо погоджені «малою фракцією» законопроекти ретранслюються представниками фракції на Погоджувальній раді депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді Україні.

Важливою складовою у забезпеченні ефективної діяльності депутатської фракції на правах коаліції є організаційно-адміністративний аспект роботи секретаріату фракції всередині парламенту. Зокрема, необхідним елементом забезпечення продуктивної взаємодії депутатської фракції на правах коаліції з керівництвом та Апаратом ВРУ є можливість оперативного опрацювання рішень фракції з використанням компетенцій секретаріату депутатської фракції.

У зв’язку з цим виникає об’єктивна необхідність доступу працівників секретаріату депутатської фракції до зали засідань під час пленарного засідання. Наразі така можливість не передбачена чинним законодавством та внутрішньо-організаційними документами ВРУ. Тому, зважаючи на необхідність вирішення організаційних питань, зокрема, для депутатської фракції на правах коаліції, до якої входить значна кількість народних депутатів, а також враховуючи обмеженість можливостей доступу до зали засідань з огляду на організаційно-безпекові питання, пропонуємо такі законодавчі зміни до ст. 5 Регламенту ВРУ,

якими передбачити, що під час пленарного засідання ВРУ в залі засідань не можуть перебувати особи, які не є народними депутатами, за винятком особи, яка супроводжує народного депутата з інвалідністю, та працівників Апарату ВРУ, що виконують функцію з обслуговування пленарних засідань, а також уповноваженого працівника секретаріату депутатської фракції або групи.

Це забезпечить своєчасне та оперативне надання народним депутатам України матеріалів щодо порядку денного, а також підвищить якість виконання доручень керівництва депутатської фракції, зокрема, на правах коаліції, яка потребує особливих організаційних заходів. Ухвалення таких змін сприятиме кращій координації парламентської діяльності шляхом більш ефективного прийняття рішень депутатськими фракціями та групами.

У контексті підвищенні інституційної спроможності «монобільшості» у Верховній Раді України також доцільно розглянути результати роботи Місії Європарламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004 років, яка у 2016 році представила Верховній Раді України Доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ[1]. Відповідні заходи з реалізації перелічених у Доповіді рекомендацій закріплені Постановою Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII[2].

---

[1] Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. Європ. парламент, 2016. URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.

[2] Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верхов. Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1035-19#doc_info.

У вказаному документі відображено необхідність підвищення *інституційної спроможності вітчизняного парламенту*, а також перелічено низку проблем, що існували на момент укладання цього документа, які можна пов'язати з функціонування парламентської більшості, зокрема, щодо функціонування коаліції, опозиції та забезпечення діалогу у парламенті; формування порядку денного та роботи Погоджувальної ради; функціонування комітетів ВРУ тощо.

Щодо підвищення інституційної спроможності ВР України, то науковці вітчизняної школи парламентаризму наголошували на необхідності більш широкого залучення громадськості до обговорення законопроектів, запровадження консультацій із громадськістю з питань законодавства й нормопроектування, удосконалення діяльність Апарату Верховної Ради України, запровадження планування законотворчої роботи, запровадження структурного підрозділу з оцінювання можливих наслідків від прийняття законів, урахування пропозиції місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи Верховної Ради України[1].

У контексті функціонування коаліції, опозиції та забезпечення діалогу у ВРУ відзначається, що ключовою перешкодою для активізації продуктивного діалогу всередині коаліції, як правило, є слабка функціональна спроможність фракцій, тобто наявність недостатньо розвиненої організаційно-функціональної структури фракційного апарату. Якщо принаймні одна фракція, яка входить до коаліції, має недостатню спроможність для налагодження ефективного діалогу, то можливість побудови консенсусу всередині коаліції істотно ускладняється.

---

[1] Гошовська В. А. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму [Електронний ресурс] / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, Л. І. Даниленко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2019. Вип. 1. – С. 31–42. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_6

Звісно, що функціонування в парламенті «монобільшості» та відповідно депутатської фракції на правах коаліції, усуває проблеми внутрішньокоаліційного діалогу, проте актуальним залишається питання розвитку функціональної спроможності фракції, а також взаємодії з іншими фракціями, що дозволяє досягти консенсусу щодо питань загальнодержавного значення.

Адже, високий рівень згоди у суспільстві сприяє забезпеченню стабільності політичної системи у державі. І, як правило, у моделі консенсусної демократії[1] «злагоджено працюють лідери всіх сегментів багатоукладного суспільства, формується велика коаліція, яка дозволяє меншості мати право вето, а місця в уряді розподіляти пропорційно до існуючих у суспільстві сегментів»[2].

У Законі України «Про стандартизацію» зазначено, що «консенсус - це загальна згода, що характеризується «відсутністю серйозних заперечень з суттєвих питань у більшості заінтересованих сторін та досягається в результаті процедури, спрямованої на врахування думки всіх сторін і зближення розбіжних поглядів. Консенсус не обов'язково є одностайним» (п. 6 ч. 1 ст. 1)[3].

У контексті формування порядку денного та роботи Погоджувальної ради функціонування «монобільшості» дозволяє вирішити низку супутніх проблем, які виникали у коаліції, яка складалась з декількох депутатських фракцій. Так, наприклад, вирішується проблема щодо можливої відсутності консенсусу відносно порядку денного всередині коаліції, оскільки «монобільшість» отримує

---

[1] Консенсусна модель демократії А. Лейпхарта. ULR http://politics.ellib.org.ua/pages-2599.html

[2] Даниленко Л. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління : матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с., С.13-16. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf

[3] Про стандартизацію: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 31, ст.1058. https://web.archive.org/web/20140822165846/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/

можливість ухвалювати його фактично одноголосно (крім ситуації, коли під час дії правового режиму воєнного стану, для прийняття рішення «монобільшості» потрібна підтримка принаймні ще однієї фракції або групи[1]).

Крім того, поряд з Погоджувальною радою, на момент складання відповідної Доповіді Місії Європарламенту, відзначалось функціонування Ради коаліції, яка часто виступала майданчиком для політичних дебатів та нечасто досягала консенсусу з ключових питань. Необхідно відзначити, що на заміну Ради коаліції в рамках «монобільшості» функціонує так звана «мала фракція». Функціонування «малої фракції», до складу якої входять голови комітетів, сприяє більш ефективному формуванню порядку денного та, як наслідок, підвищенню ефективності всього законодавчого процесу.

Як зазначається у Доповіді Місії Європарламенту на момент її складання, парламент налічував надмірну кількість комітетів – 27[3], проте це питання було фактично вирішено у Верховній Раді України IX скликання, склад якої налічує 23 комітети.

Разом із тим, вказується, що розподіл керівних посад в комітетах часто є предметом коаліційних домовленостей, а не у відповідності до пропорційного політичного представництва. На думку Місії, в українському парламенті може бути застосований метод розподілу керівних посад в комітетах, аналогічний до того, що використовується Європарламентом (метод д'Ондта)[2]. За оцінками Місії, застосування такого виключно статистичного методу забезпечить справедливий розподіл керівних посад в комітетах ВРУ відповідно до фактичного фракційного представництва в парламенті.

---

[1] Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану : Постанова Верхов. Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20/print.

[2] Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. Європ. парламент, 2016. URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf., С. 14.

Однак, попри те, що застосування методу д'Ондта для розподілу посад в комітетах ВРУ забезпечить пропорційне представництво політичних сил, які входять до парламенту, його використання певним чином може перешкоджати побудові консенсусу при прийнятті рішень щодо комітетських посад. Так, використовуючи цей принцип, посади будуть розподілятися автоматично. Проте зважаючи на предмети відання комітетів, посади в них не є рівнозначними з позиції потенційного інтересу суб'єктів політичного процесу. Тому відсутність можливості досягнення компромісу щодо розподілу посад в комітетах шляхом комунікації між фракціями та групами, може спричинити політичну кризу всередині парламенту. Водночас використання чинної процедури розподілу посад в комітетах дозволяє не лише забезпечити пропорційне представництво фракцій та груп, а й залишає простір для політичного процесу побудови консенсусу через налагодження ефективної комунікації між політичними силами. Тому, з огляду на це, доцільно було б залишити чинну систему розподілу посад в комітетах ВРУ, забезпечуючи дотримання принципу пропорційності при формуванні їх персонального складу, як наслідок волевиявлення громадян на парламентських виборах.

Таким чином, можемо відзначити, що функціонування депутатської фракції на правах коаліції в контексті проблем, окреслених Місією Європарламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, є значно більш ефективним у порівнянні з коаліцією депутатських фракцій, зокрема, щодо формування порядку денного, функціонування Погоджувальної ради, відвідуваності пленарних засідань, а також функціонування комітетів ВРУ.

Тобто, Верховна Рада України IX скликання, працюючи у форматі монокоаліції, створеної з однієї парламентської фракції «Слуга народу», взяла на себе всю відповідальність за прийняття політико-управлінських рішень – законів, як нормативно-правових актів, загальнообов'язкових для виконання. У попередніх скликаннях Верховної Ради України, зокрема VII-VIII, таку

відповідальність парламентська коаліція розподіляла між усіма парламентськими фракціями, які входили до її складу. Інколи такі коаліції навіть не були легітимними і ставили під сумнів легітимність прийнятих законів. Нині ж – ця проблема знята.

Підвищена відповідальність парламентської коаліції за прийняття загальнодержавних політико-управлінських рішень у формі законів і постанов та прозорість законотворчого процесу сприяли забезпеченню легітимності законодавчих актів.

До цього ще й додалося підвищення рівня довіри громадян України до парламентської коаліції, яка перетворилась під час війни з рф в «оборонну коаліцію» задля перемоги України й об'єднала сили національного спротиву з числа кількох парламентських партій. Така парламентська коаліція ще не стала інституційно визначеною, але вона вже сприяла її трансформації з так званого організаційного типу фракційного утворення на ідеологічний тип утворення[1], притаманний більшості європейських країн.

Нині Українська парламентська коаліція сформована на засадах демократії, національної гідності, євроінтеграційного та євроатлантичного спрямування, яка спроможна вивести державу на новий рівень соціально-економічного розвитку[2].

Як висновок зазначимо, що депутатські фракції займають важливе місце в організаційній структурі парламенту, забезпечуючи ефективне представництво інтересів соціальних груп у законодавчому процесі. Систематизація загальних та специфічних принципів формування та діяльності депутатських фракцій

---

[1] Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Оксана Вікторівна Кульчицька . Київ : Б.в., 2010. 210 с.

[2] Давид Арахамія. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 268 с. https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=osn&filtername=&page=2&tipn=News&newsid=1928

дозволила виокремити п’ять критично важливих для забезпечення належного виконання їх представницької ролі: демократизм, взаємна відповідальність, законність, організаційно-управлінська ефективність, а також колегіальність прийняття рішень. Проведений аналіз еволюції структурно-функціональних характеристик утворення депутатських фракцій вказує на поступовий перехід від регламентації цього інституту на рівні підзаконного нормативно-правового акту до його інтитуціоналізації на законодавчому рівні. При цьому, все ще існує необхідність узгодження норм Регламенту Верховної Ради України з положеннями Конституції України, зокрема, щодо імперативного мандату для народних депутатів, обраних за списками політичних партій.

Крім того, аналіз практичних аспектів застосування організаційно-правових механізмів функціонування коаліції депутатських фракцій з урахуванням рішень Конституційного Суду України, зокрема, вказує на наявність правової лакуни у регулюванні порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій. Тому унормування такої процедури, а також законодавче врегулювання коаліційних відносин загалом, є важливою складовою зміцнення вітчизняних інститутів парламентського управління.

Проведений аналіз діяльності депутатської фракції на правах коаліції під час дії правового режиму воєнного стану дозволив виділити основні механізми посилення функціональної спроможності такої фракції за трьома аспектами: організаційно-управлінський, експертно-аналітичний та комунікаційний. Так, для оперативного управління та прийняття рішень депутатською фракцією на правах коаліції пропонується створювати такий орган фракційного управління як «мала фракція», до якої може входити керівництво фракції та комітетів. На засіданнях «малої фракції», зокрема, можуть розглядатися пропозиції щодо включення законопроектів до порядку денного, а також питання, які не потребують загальних зборів фракції. Для посилення експертно-аналітичної складової функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції,

пропонується створювати такий консультативно-дорадчий орган як експертна рада, який забезпечить експертно-консультативну підтримку роботи фракції. До неї можуть входити фахівці з різних сфер суспільних відносин та представники науково-дослідних інституцій. У період дії воєнного стану

Загалом аналіз функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції в контексті проблем, окреслених Місією Європарламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, показує відносно більшу ефективність роботи депутатської фракції на правах коаліції порівняно з коаліцією фракцій, зокрема, у питаннях функціонування Погоджувальної ради та формування порядку денного.

**Список використаних і рекомендованих джерел**


1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. 1750 с.
2. Гошовська В. А. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму [Електронний ресурс] / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, Л. І. Даниленко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2019. Вип. 1. – С. 31–42. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_6
3. Давид Арахамія. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 268 с. https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=osn&filtername=&page=2&tipn=News&newsid=1928
4. Даниленко Л. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління : матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с., С.13-16. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf

5. Данічева К. П. Коаліція депутатських фракцій та Уряд України: особливості взаємодії. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2015. Т. 1151. Серія «ПРАВО», № 19. С. 54–57.

6. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. Європ. парламент, 2016. URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.

7. Елітознавство : підручник / ред. В. А. Гошовська. К. : НАДУ, 2013. 268 с.

8. Кафарський В. І. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді Україні: практика правового регулювання. Право України. 2007. № 3. С. 108–113.

9. Консенсусна модель демократії А. Лейпхарта. ULR http://politics.ellib.org.ua/pages-2599.html

10. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print.

11. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. К., 2010. 44 с.

12. Кульчицька О. В. Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України. Форум права. 2009. № 3. С. 383–391.

13. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / ред. В. А. Гошовська. К. : НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.

14. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.

15. Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді: Постанова Верховної Ради України. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11/94-вр#Text

16. Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України : Постанова Верхов. Ради України від 08.04.2008 № 247-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/247-17/ed20080408/print

17. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев’ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану : Постанова Верхов. Ради України від 06.09.2022 р. № 2558-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20/print.

18. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану : Постанова Верхов. Ради України від 07.02.2023 № 2912-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2912-20/ed20230207/print.

19. Про затвердження Положення про Консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваж. Верхов. Ради України з прав людини від 18.10.2022 р. № 82.15/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082715-22/print

20. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верхов. Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1035-19#doc_info

21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 08.03.2024 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print

22. Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану : Постанова Верхов. Ради України від 23.02.2022 р. № 2100-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2100-20/print

23. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року : Постанова Верхов. Ради України від 24.02.2022 р. № 2103-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20/print.

24. Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій : Оголошення на пленар. засід. Верхов. Ради України від 11.07.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003001-06/print.

25. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print

26. Про стандартизацію: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 31, ст.1058. https://web.archive.org/web/20140822165846/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/

27. Регламент Верховної Ради України : Постанова Верхов. Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/129a/94-вр/ed19940727/print

28. 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 01.04.2008 № 4-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v004p710-08/print.

29. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) : від 03.12.1998 р. № 17-рп/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v017p710-98/print.

30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) : від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08/print

31. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України : від 06.04.2010 р. № 11-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v011p710-10/print.

32. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» : від 20.06.2019 р. № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v006p710-19/print

33. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України : від 28.04.2009 р. № 8-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v008p710-09/print

34. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : від 27.11.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/print.

35. Чуба В. Д. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. № 36 (1). С. 75–80.

# ЧАСТИНА ІІ.
# СПЕЦИФІКА ТА ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

## РОЗДІЛ 1.
## ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ

*1.Нормативно-правові засади діяльності представницьких органів влади.*

*2.Особливості діяльності Верховної Ради України як найвищого представницького органу влади.*

*3. Організація діяльності Президента України в умовах воєнного стану.*

*4.Специфіка діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.*

### 1. Нормативно-правові засади діяльності представницької влади

Вчені наукової школи вітчизняного парламентаризму, очолюваної Гошовською В.А., зазначають, що діяльність представницьких органів влади зумовлена колегіальністю та консенсусним характером взаємодії, що призводить не лише до зближення, а й до узгодження позицій та інтересів різних груп населення і перетворюється на загальний національний інтерес[1].

Щоб захистити національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність України, було введено воєнний стан Указом Президента України

[1] Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. Збірник наукових праць НАДУ. Спецвипуск. 2020. С. 91.

№64/2022 від 24 лютого 2022 року, який було продовжено тринадцять разів до травня 2025 року відповідно до чинного законодавства[1].

Отже, серед *основних ознак правового режиму воєнного стану* можна виділити наступні характерні риси.

По-перше, такий режим може бути запроваджений як на всій території України, так і на окремих її частинах.

По-друге, підставами є певні загрози та небезпечні ситуації, наприклад збройна агресія, загроза нападу або загроза незалежності та цілісності України.

По-третє, надати органам державної влади широкий спектр повноважень, необхідних для реагування на загрози та агресію, забезпечення національної безпеки та усунення будь-яких небезпек для незалежності та цілісності країни.

По-четверте, вводяться тимчасові обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Ці обмеження повинні бути чітко визначені щодо їх змісту та тривалості[2].

Що змінилося в інститутах представництва? Наступні характеристики виникли під час воєнного стану та значно вплинули на подальший розвиток органів представницької публічної влади.

По-перше, була визначена структура органів, яка потім була змінена указом Президента України «Про продовження воєнного стану» від 01.05.2023 № 254/2023.

По-друге, визначено основні шляхи, якими органи можуть діяти під час воєнного стану.

По-третє, діяльність органів публічної влади обмежує права людини та громадянина.

По-четверте, легітимність представницьких органів у воєнний час.

---

[1] Указ Президента України «Про введення воєнного стану» № 64/2022 від 24.02.2022 URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

[2] Максіменцева Н.О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління.* 2022, № 1, С. 41-48.

По-п’яте, створення нових органів у рамках ієрархії органів публічної влади, які взяли на себе функції органів місцевого самоврядування.

По-шосте, зміцнення статусу Президента як представницького органу в умовах воєнного стану.

Таким чином, було б корисно вивчити ці всі аспекти, щоб зрозуміти, як структура та зміст системи правління держави змінилися. Ми також розглянемо, як система відмови від зобов’язань обмежувати права використовувалася для реалізації конституційного обов’язку органів держави повністю захищати права людини та громадянина.

*Структура органів публічної влади в державі в умовах воєнного стану.* Як зазначалося раніше, воєнний стан було введено указом № 64/2022 і продовжувався кожні дев’яносто днів іншими указами, наприклад, Указом № 254/23 від 01.05.2022, який запровадив зміни до Указу № 64/2022.

Вивчення відповідних актів дозволяє визначити такі основні напрямки подальшого розвитку державного публічного управління. А) змінено фокус управління в державі, зосередження діяльності органів державної влади на першочерговості військового командування та органів виконавчої влади, і змінено пріоритет представницьких органів публічної влади щодо державних органів і органів місцевого самоврядування з рівноправних, наділених широким спектром повноважень на статус «учасник»; Б) ієрархія органів у воєнному стані:

1. Військове командування;

2. Воєнні адміністрації (змінено відповідно до указу Президента України від 01.05.2023 № 254/2023 «Про продовження воєнного стану» (далі - Указ 254/23)[1]);

3. Органи виконавчої влади;

[1] Указ Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» від 23.05.2023 № 254/2023 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/2023#n7

4. Правоохоронні органи.

5. Органи місцевого самоврядування (у первинній редакції Указу від 24.02.2022 № 64/2022 органи місцевого самоврядування (далі - ОМС) займали місце на рівні з іншими органами, проте у редакції Указу від 01.05.2023 такі органи набули статусу «за участі»).

Відповідно до формули управління, прийняття рішень і вжиття заходів у державі «на рівні» первинних органів або хоча б з таким самим статусом, органи місцевого самоврядування стали «учасниками». Формула «за участі», зазначена в Указі № 253/23, фактично визначає обмежену форму управління. Обсяг дій, необхідних для переформатування діяльності органів відповідно до статусу учасників, не визначений і буде описано в окремому підрозділі.

*Зміст управлінських функцій органів публічної влади в умовах воєнного стану.*

Перш ніж розпочати аналіз змісту управлінської діяльності, доцільно почати з визнання норм Конституції України, які не були змінені і не можуть бути змінені під час воєнного стану. Ці норми не є обмеженими і повинні діяти в повному обсязі, якщо інакше не було б визнано як порушення конституційних норм. У статті 3 Конституції України зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю в Україні. Крім того, права та свободи людини та їх гарантії є центром діяльності держави. Крім того, вважається, що держава несе відповідальність перед людьми за те, що вона робить. Держава має першочергове завдання забезпечити та захистити права людини.

Отже саме людини, її життя і здоров’я, її безпеки, обсяг прав та свобод, а не її обов’язків є найвищою цінністю в держави, змістом діяльності органів держави.

Незважаючи на те, що стаття 64 Конституції України дозволяє обмежувати права людини та громадянина в умовах воєнного стану (про це

далі), слід розглядати ці положення в контексті, щоб зрозуміти, що ця стаття закріплює ідею, що конституційні права та свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Але в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть бути встановлені певні обмеження прав і свобод із зазначенням терміну їх дії.

Таким чином, концепція реалізації повноважень і здійснення діяльності органами публічної влади має бути розглянута відповідно до положень, викладених у Конституції України, а саме:

1. Навіть під час воєнного стану пріоритетом держави залишаються цінності життя та здоров'я людини.

2. В умовах воєнного стану можуть бути обмежені певні права та свободи. Ці обмеження, однак, визначаються виключно законами України, а отже парламентом держави (ст.92. Конституції), і чітко регулюються міжнародними стандартами та практикою ЄСПЛ.

3. В умовах воєнного стану значення діяльності, основних обов'язків і органів держави щодо захисту прав і свобод людини залишаються незмінними.

4. В будь-якому випадку питання інтересів держави щодо виключно її безпеки, цілісності, незалежності та інших питань, навіть без згадки про людину чи громадянина, є вторинними. У будь-якому іншому випадку це порушує принципи конституціоналізму у державі, основи конституційного ладу та протирічить нормам Конституції України.

Чи таку формулу ми знаходимо у нормах, прийнятих в умовах воєнного стану?

Завданням управління органами та інститутами публічної влади в умовах воєнного стану було забезпечення інтересів у наступних напрямках щодо впровадження та здійснення заходів і повноважень, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015. У першій редакції Указу №64/2022 були зазначені наступні цілі:

а) необхідні для захисту України;

б) захисту населення; і в) інтереси держави.

Таким чином, ми бачимо, що це відповідає вимогам Конституції України.[1].

У травні 2023 року указ Президента України № 254/23 «Про продовження воєнного стану» встановив додаткові обов'язки органів публічної влади щодо здійснення повноважень, необхідних для: г) відвернення загрози; д) відсічі збройної агресії; е) забезпечення національної безпеки; є) усунення загрози державній незалежності України; і ж) загрози територіальній цілісності.

Основна відмінність між першою редакцією указу Президента України «Про введення воєнного стану» від 24.02.2022 № 62/2022 та його оновленою редакцією №254/2023 полягає в тому, що в першій редакції не було положень про захист безпеки населення та *взагалі не було інтересів населення, народу України як цілісного окремого суб'єкта захисту.*

Досліджуючи, як держава діяла в умовах воєнного стану, можна зробити висновок, що її дії спрямовані на максимальне захист безпеки держави, включаючи її територіальну цілісність, незалежність, національну безпеку тощо. Таким чином, п. 9 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII[2] визначає національну безпеку як захист державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних або потенційних загроз[3].

Такий тип діяльності став не просто випадковим, а й набув загрозливої тенденції формування системи державних органів і їх дій заради виживання самої системи. У результаті життя людини, здоров'я та цінності гідності перестали

---

[1] Закон України «Про правовий режим воєнного стану» 12.05.2015 № 389-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[2] Закон України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

[3] Максіменцева Н.О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління.* 2022, № 1, С. 41-48.

бути головним мотивом існування органів, а їхнє існування перестало завданням держави, яка зосередилась на самозбереженні.

*Механізм обмеження прав людини в діяльності представницьких органів публічної влади в умовах воєнного стану.*

Як зазначалося раніше, вся діяльність держави, включно з її органами, спрямована на визначення, забезпечення та реалізацію прав і свобод кожного громадянина та громадянина. Усі ці права гарантуються державою, а їх реалізація здійснюється державним апаратом.

Указ Президента України № 64/2022 передбачав впровадження інструментів для обмеження прав і свобод людини та громадянина. Однак було б розумно провести аналіз того, як цей механізм вплинув на повноваження органів публічної влади.

У Основному Законі визначено основні права та свободи, засоби захисту та обмеження. Обмеження можуть бути застосовані лише за певних підстав і відповідно до Конституції України.

Такі положення відповідають міжнародним стандартам, включаючи Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про політичні та економічні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права.

Однак є випадки, коли держава може відступити від своїх зобов'язань і обмежувати права людини та громадянина в певній мірі та у визначених межах. Відповідно до статті 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, держави-учасниці мають право обмежувати права людини та громадянина та відмовлятися від своїх зобов'язань за наступних умов:

а) настання надзвичайного стану в державі, при якому життя нації під загрозою;

б) тільки в такій мірі, в якій це диктується складністю ситуації;

в) за умови, що такі заходи не є несумісними з іншими зобов'язаннями держав за міжнародним правом;

г) не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження[1].

Аналогічним прикладом є положення статті 15 Європейської конвенції з прав людини щодо умов відступу від зобов'язань держави у сфері прав і свобод, у якому визначено, що можливість такого обмеження (derogation - дерогація, відступ від зобов'язань) виникає в результаті війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю країни[2].

Таким чином, міжнародні стандарти визначають наступні умови відступу від зобов'язань щодо прав і свобод людини та громадянина:

1) єдиним ризиком є настання надзвичайного стану в державі та

2) у випадку, якщо життя нації є єдиним ризиком[3].

У результаті ретельне вивчення статей Конституції України, зокрема статті 64, яка згадувалася раніше, визначає надзвичайний і воєнний стан такими умовами відступу від зобов'язань щодо прав і свобод людини та громадянина. Таким чином, загроза для життя країни має бути наявною та чітко визначена відповідно до міжнародного механізму. Як зазначалося вище, Закон України «Про воєнний стан» від 15.05.2015, указ Президента України «Про введення воєнного стану» (редакція якого була змінена, у тому числі в травні 2023 року) і численні укази Президента України «Про продовження воєнного стану» з 01.05.2023 року скасували обов'язок державних органів реагувати на небезпеки,

---

[1] Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 1966 р., ратифіковано у 1973 році URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

[2] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

[3] Максіменцева Н.О. Міжнародні стандарти та критерії обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики для України. *Ампаро.* № 2. 2024. С. 5-11.

пов’язані з населенням. На нашу думку, такий стан поступово призвів до перевищення меж обмеження прав і свобод, а також до їх серйозного порушення.

Щоб обмежити права людини та громадянина, необхідно дотримуватися положень Конституції України та в порядку, визначеному конституційними положеннями.

У ситуаціях, коли права людини і громадянина обмежуються, діяльність органів публічної влади, які відповідають за впровадження цих обмежень, також піддається особливим вимогам. Паризькі стандарти визначають такі вимоги на міжнародному рівні. Вони визначають принципи, які мають бути дотримані під час здійснення дерогації прав. Таким чином, держава повинна дотримуватися наступних принципів під час прийняття або здійснення надзвичайних повноважень:

(а) Основні функції законодавчої влади залишаються незмінними, незважаючи на відносне розширення повноважень виконавчої влади.[1]. Таким чином, законодавчий орган повинен надавати загальні керівні принципи для регулювання дискреційних повноважень виконавчої влади щодо допустимих заходів у рамках делегованого законодавства;

б) Прерогативи, імунітети та привілеї законодавчої влади повинні залишатися недоторканними;

(в) Гарантії незалежності судової влади та адвокатури повинні залишатися недоторканими. Конституція повинна заборонити використання надзвичайних повноважень для звільнення суддів, зміни структури судової гілки влади або будь-які інші обмеження незалежності судової гілки влади.

[1] The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency 1985 URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/ParisMinimumStandards.pdf

(г) Усі надзвичайні заходи, які обмежують права громадян, повинні бути підкріплені законом, прийнятим належним чином представниками народу.

(д) Норми, які застосовуються під час надзвичайного стану, повинні бути розроблені за відсутності надзвичайного стану, наскільки це можливо.

(е) Держави повинні регулярно переглядати та, якщо потрібно, змінювати свої надзвичайні заходи, щоб забезпечити достатні гарантії проти будь-якого зловживання надзвичайними повноваженнями.

Вищезазначений і закріплений міжнародними нормами принцип пріоритету законодавчого органу як органу, який визначає, встановлює і змінює обсяг прав, також має контролювати виконавчу владу щодо здійснення заходів щодо обмеження прав і свобод у воєнний стан. Зважаючи на ситуацію в Україні, можна сказати, що парламент має деякі обмеження щодо визначення обмежень прав у воєнний стан. Більшість обмежень, які встановлює виконавча влада, фактично не відповідають Конституції України. Незважаючи на рішення Конституційного Суду щодо умов і підстав встановлення обмежень прав в умовах надзвичайних ситуацій, яке підкреслює, що запровадження пандемічних обмежень урядом держави без участі парламенту як представницького органу держави є неконституційним (рішення КС України від 28.08.2020 №10-р/2020)[1].

Крім того, можемо констатувати наявність секвестру парламентаризму відповідно до норм чинного законодавства України[2]. Таким чином, парламент, як найвищий представницький орган країни, є єдиним органом, якому Конституція дозволяє обмежувати права та свободи людини та громадянина.

Основним елементом механізму обмеження прав і свобод людини та громадянина є визначення їх змісту, меж і того, як їх можна застосувати лише парламентом держави, як основним представницьким органом. Відповідно до

---

[1] Рішення КСУ у справі №1-14/2020 (230/20) від 28.08.2020 №10-р/2020 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text".

[2] Максіменцева Н. Парламентаризм у публічному управлінні в умовах воєнного стану (юридичний аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 101.

Конституції України Верховна Рада визначає межі прав і свобод людини та громадянина. Ці обмеження повинні відповідати змісту та духу конституційного ладу в країні. Однак зараз ми спостерігаємо ситуацію, коли парламент не запроваджував обмежень щодо деяких прав і свобод, але обмежував ці права. Таким чином, права та свободи не мають обмежень, які встановлюються лише законами. Свобода пересування, насправді, обмежена постановою Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України»[1].

Також, можна визначити прийняття законодавчих актів, які обмежують права людини та громадянина, які порушують Конституцію України, навіть якщо ці акти були прийняті парламентом держави, тобто за згодою народних представників і депутатів, які мають представницький мандат. Таким чином, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 № 3633-IX, а також підзаконні акти, прийняті для його виконання, можуть ще більше обмежувати права громадян[2].

*Легітимність представницьких органів*. Наявність легітимності є особливістю діяльності інститутів представницької влади під час воєнного стану. Зважаючи на те, що основною характеристикою таких інституцій публічної влади є їх виборність, тобто вони створюються шляхом вільного волевиявлення громадян за допомогою всіх демократичних процедур.

При цьому основною тенденцією є швидке надання владних повноважень таким інститутам, які є основою демократичної правової держави та

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text

[2] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 № 3633-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20?find=1&text

забезпечують відповідальність влади, змінність і контрольну функцію громадян щодо переобрання інститутів публічної влади та їхніх представників на новий термін відповідно до їх діяльності.

Вибори є однією з ознак демократичної держави, і їх важлива терміновість і змінність влади відповідно до рівня довіри громадян. Таким чином, виборні органи обираються на певний термін. Конституція України встановлює чіткий термін легітимності та обов'язок переобрання інститутів представницької влади та обов'язок щодо переобрання тих чи інших інститутів представницької влади через п'ять років роботи. Верховна Рада України, Президент України та органи місцевого самоврядування є такими організаціями. Таким чином, повноваження президента країни та парламенту держави станом на грудень 2024 року можна вважати такими, що завершилися і вичерпали передбачені Конституцією терміни. Але в умовах воєнного стану вибори не можуть належним чином відбуватися через постійні загрози, небезпеки для життя та здоров'я або просто через закон, який забороняє таку діяльність. Це порушує принципи демократії і вільного виборчого процесу [1].

Відповідно до положень п. 3 ст. 83 Конституції України, яка підкреслює виключність функцій Верховної Ради України, Верховна Рада України продовжує свою роботу та є легітимною до моменту початку першої сесії новообраного парламенту після припинення воєнного стану. Три ознаки характеризують легітимність парламенту як найвищого представницького органу держави:

а) парламент може зберігати легітимність у період воєнного стану;

б) вибори проводяться лише після закінчення воєнного стану;

[1] Максіменцева Н.О. Легітимація виборних органів держави в умовах воєнного стану. *Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі*: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу (Київ, 21 лист. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. 129 с.

в) лише парламент може продовжувати свої повноваження [1].

Таким чином, є ще одна підстава для визнання парламентського верховенства серед органів державної влади, оскільки лише Верховна Рада України може продовжувати свою роботу в таких надзвичайних умовах воєнного стану, тоді як для інших виборних органів (посад) держави, таких як Президент України та органи місцевого самоврядування, ця норма відсутня.

Коли йдеться про організацію діяльності інститутів представницької влади під час воєнного стану, однією з тенденцій є створення неформальних органів і надання їм неспецифічних прав, які не залежать від конституції. Мова йде про створення органів, які відповідають за організацію воєнних адміністрацій. Відповідно до статті 4 Закону України «Про воєнний стан» від 12.05.2015 на територіях, на яких введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи для забезпечення дії Конституції та законів України, а також для забезпечення та здійснення правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Указ Президента України №68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 року створив воєнні адміністрації. Міські державні адміністрації отримали статус відповідних військових адміністрацій, а їхні голови отримали статус начальників цих військових адміністрацій. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. №252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», функції органів місцевого самоврядування особливо в частині формування, розподілу та

[1] Максіменцева Н.О. Легітимація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. *Прикарпатський юридичний вісник.* № 5. 2023.С. 27-30.

витрачання місцевих бюджетів (без належної відповідальності перед виборцями) були потім передані таким органам[1-2].

З одного боку, ніби нічого особливого не сталося, і відповідно до вищевказаного указу Президента військові адміністрації стали правонаступниками раніше створених державних адміністрацій. Однак передача бюджетних функцій, управління ними та контроль за їхніми витратами надала таким органам неспецифічні повноваження, що фактично надало органу, який не є представницьким, не обирається громадянами та не представляє їхні інтереси. Таким чином, ми фактично говоримо, що Президент України, а не громадяни України, отримав контроль над діяльністю місцевої влади шляхом контролю за її фінансуванням і розподілом.

Отже можемо визначити основні ознаки діяльності органів представницької публічної влади в умовах воєнного стану.

1. В умовах воєнного стану основною ознакою публічного управління є тенденція до формування публічної політики з огляду на відсутність пріоритету інтересів громадян. Ураховуючи, що представницькі органи влади мають представляти громадян за замістом, тенденцією є скорочення повноважень представницьких органів або взагалі прийняття рішень без їх участі у порушення конституційних правил.

2. Військове командування та військові адміністрації стали більш важливими для представлення інтересів Президента держави, а виконавча влада та правоохоронні органи змінили ієрархію органів. Органи місцевого самоврядування також змінили форму та статус, перетворившись на

---

[1] Указ Президента України від 24.02.2022 №68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» URL: https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. №252 “Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану“ URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text

рівноправного партнера та «учасника», і вони фактично стали технічними виконавцями та спостерігачами з різних питань організації публічної влади на місцях.

3. Воєнні адміністрації фактично отримали повноваження органів місцевого самоврядування як представницьких органів. Фактично, зміна фокусу з органів місцевого самоврядування на воєнні адміністрації, яка отримала функцію контролю за розподілом місцевих бюджетних коштів, ліквідувала представницькі органи як спосіб захисту інтересів громадян на місцевому рівні. Повноваження були передані Президенту України та його представникам, які призначаються та змінюються виключно за його наказом.

4. На конституційному рівні пріоритетом діяльності органів публічної влади були інтереси держави, а не людини та громадянина. Тепер вони повинні забезпечити національну безпеку та усунути загрози незалежності та територіальній цілісності України.

Головна ідея діяльності держави в особі її органів щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави фактично переорієнтована на забезпечення інтересів виключно держави в умовах воєнного стану.

5. Відповідно до конституційних правил України найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека. В умовах воєнного стану та правового режиму обмеження прав і свобод перестають бути актуальними, якщо ці обмеження приймаються поза визначеними конституційними нормами. Це досягається за допомогою рішень, прийнятих парламентом або закріплених у Законах України, які протирічать дотриманню та визнанню цих принципів, а також порушенню Конституції України щодо інших нормативно-правових засад держави.

6. Втрата легітимності представницьких органів публічної влади призвела до єдиної конституційної формули, закладеної батьками-засновниками під час

прийняття Основного Закону: пріоритет парламенту держави над іншими інституціями.

З одного боку, обмеження повноважень колективних органів представницької влади призвели, з іншого боку, до розширення повноважень індивідуального органу, Президента України, під час воєнного стану.

## 2. Особливості діяльності Верховної Ради України як найвищого представницького органу влади

Діяльність парламенту в таких надзвичайно складних умовах державної діяльності, як воєнний стан, характеризується необхідність консолідації та максимізації можливостей представників волі народу з метою захисту державних і громадянських інтересів.[1] Зважаючи на те, що парламент є представницьким органом держави, головною метою якого є захист і реалізація найкращих інтересів українців, чи зробив він все можливе, щоб реалізувати ці ідеї, вживати всіх заходів, щоб задовольнити потреби та вимоги українців у страшних умовах воєнного стану? Спробуємо розглянути цю ситуацію з точки зору законодавства та аналізу законодавчих актів, прийнятих за цей період щодо наступних питань:

1) діяльність парламенту та народних депутатів України;

2) легітимність повноважень;

3) обсяг і зміст повноважень.

*Активність роботи парламенту та народних депутатів в умовах воєнного стану.*

Основними тенденціями стали наступні особливості діяльності ВР України, а саме: 1) зменшення кількості народних депутатів України; 2) збільшення обсягу законодавчих актів, які були прийняті.

[1] Максіменцева Н. Правові засади консолідації парламенту в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* № 4. 2022. С. 12-17.

Наприкінці 2024 року кількість діючих депутатів знизилася до історичного мінімуму в 401. В умовах воєнного стану 51 депутат залишив парламент. З них 40, або 78%, заявили про добровільний вихід зі складу парламенту та втрату мандату. Більше половини з 22 таких депутатів отримали посади в органах публічної влади, які не відповідають представницькому мандату парламенту. Ще десять депутатів склали мандати з особистих причин. Наступні дев'ять народних депутатів були членами фракції ОПЗЖ, яка зараз заборонена, і фактично зробили це через тиск і загрозу кримінального переслідування. Шість народних депутатів автоматично склали мандат через втрату громадянства, що ще раз підтверджує вплив президента на законодавчий представницький орган країни.

Також три депутати завершили повноваження через смерть. За інформацією подано та знаходяться на розгляді ще 18 заяв про вихід зі складу парламенту[1]. Таким чином, значна кількість депутатів за всю історію парламенту набула небезпечних тенденцій щодо ефективності та ефективності діяльності парламенту в умовах воєнного стану, його репрезентативності, захисту та реалізації інтересів громадян.

Звертаємо увагу на загальну тенденцію, яка передбачає зменшення загальної середньої відвідуваності засідань до 60%. Тим не менш, Верховна Рада активно приймає законопроєкти. Таким чином, народні депутати зареєстрували 5996 законопроєктів, що становить 82% від загальної кількості. Кабмін займає друге місце з 983 ініціативами (14%), а президент подав 290 (4%).

Таким чином, законодавство, розроблене Президентом, виявилося найефективнішим, і це свідчить про значний вплив гаранта Конституції на законодавство України. Адже, майже 76% людей підтримують законопроєкти президента, урядові — 32%, а депутатські — лише 15%. Загалом із 290 проєктів

[1] «Одноразова», але «безстрокова»: чи закінчився термін придатності Верховної Ради IX скликання? Лабораторія законодавчих змін. 22.07.2024 URL: https://parlament.org.ua/analytics/odnorazova-ale-bezstrokova-chy-zakinchyvsya-termin-prydatnosti-verhovnoyi-rady-ih-sklykannya/

законів, ініційованих Президентом, було успішно проголосовано 221; з 983 урядових ініціатив — 320; і з 5996 голосів — 880 [1].

У результаті голосування депутатів ця незвичайна тенденція для представницького органу ще більше розширилася. У результаті «кнопкодавство» «за» та «проти» було максимально застосовано. В умовах воєнного стану народні депутати натискали цю кнопку зі статистичною похибкою аж 0,4%.

*Легітимність повноважень парламенту в умовах воєнного стану*

На основі положень пункту 3 статті 83 Конституції України Верховна Рада України продовжує свою роботу та є юридично легітимною до моменту початку першої сесії новообраного парламенту після скасування воєнного стану. Таким чином, важливо зауважити, що Конституція України також чітко визначає умови проведення наступних виборів до парламенту лише після припинення воєнного стану, щоб гарантувати безпеку держави, дотримання прав громадян і демократичні цінності України. Вибори до Верховної Ради України повинні відбуватися лише після припинення воєнного стану в країні. Це пов’язано з визнанням Верховної Ради України як найважливішого органу в умовах реальних загроз, повагою до виборів народу України, визнанням важливості захисту прав і свобод людини та громадянина, а також безпекою життя та здоров’я громадян під час воєнного стану[2].

У парламенті як найвищому представницькому органі держави є дві ознаки: а) він може бути легітимним у воєнний стан; б) вибори проводяться лише після закінчення воєнного стану; і в) лише парламент може продовжувати свої повноваження.

---

[1] Савчук А. Верховній Раді IX скликання вже п'ять років: підсумки роботи найдовшої каденції парламенту. Українська правда. 02.09.2024. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2024/09/2/7473101/

[2] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

Таким чином, існує ще одна підстава для визнання парламенту як верховенства органів державної влади, оскільки лише Верховна Рада України може продовжувати свою роботу в таких надзвичайних умовах воєнного стану, тоді як це не стосується інших виборних посад (посад) держави, таких як Президент України та органи місцевого самоврядування[1].

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити наступні *зміни у формах та методах, змісті діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану*. Таким чином, ми можемо відзначити наступні зміни:

1) перетворення політичних фракцій відповідно до діяльності заборонених партій;

2) зміни в процедурах роботи парламенту;

3) створення нового органу — Дослідницької служби Верховної Ради України;

4) обмеження прямої трансляції засідань парламенту під час воєнного стану;

5) обмеження та заборони на оприлюднення законопроєктів;

6) зміни в роботі слідчих комісій Верховної Ради України;

7) зміна структури повноважень парламенту щодо фінансових питань;

8) введення обмежень до повноважень щодо того, наскільки та як обмежуються права людини та громадянина.

*Обсяг та зміст повноважень ВР України в умовах воєнного стану*

Відповідно до статті 12 Закону України «Про воєнний стан» від 12.05.2015, діяльність парламенту має такі особливості:

а) працює в сесійному режимі;

б) Конституція України гарантує легітимність парламенту, і якщо строк повноважень Верховної Ради України закінчується під час воєнного стану, його повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану;

[1] Максіменцева Н.О. Легітимація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. *Прикарпатський юридичний вісник.* № 5. 2023.С. 27-30.

в) у воєнному стані повноваження парламенту не можуть бути обмежені;

г) можливість передбачити спеціальними законами підстави обмеження повноважень парламенту щодо прийняття рішень про звільнення особи з посади;

д) Голова Верховної Ради України або не менш як одна четверта народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради може ініціювати висловлення недовіри посадовим особам, що може призвести до звільнення посадової особи.

Таке рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно вищевказаної процедури було висловлено недовіру Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини у порядку дії постанови від 31.05.2022 № 2294-IX[1].

Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Верховна Рада України затверджує укази про введення воєнного стану після його прийняття (Закон України № 2102-IX від 24.02.2022 та інші) [2].

Як наслідок, згідно з Конституцією України, законодавчий представницький орган влади не має повноважень самостійно вирішувати, чи вводити воєнний стан, а лише підтримувати рішення Президента держави про введення воєнного стану. Таким чином, відповідно до конституційного розподілу влади Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106 Конституції України). Ці функції зараз є найважливішими[3].

---

[1] Постанова Верховної Ради України «Про висловлення недовіри Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини» від 31.05.2022 № 2294-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2294-IX#Text

[2] Про затвердження указу Президента «Про введення воєнного стану»» Закон України № 2102-IX від 24.02.202 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text

[3] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text

У цьому випадку ми бачимо обмеження парламентаризму, але це пропорційно умовам воєнного стану. Особливо щодо прийняття рішень народом, існує тенденція шукати способи забезпечити самостійність суб'єктів. Вони також негативно ставляться до спроб тиску або «перетягування канатів» у політичних питаннях, особливо тих, які стосуються публічного інтересу[1].

Окремо доцільно наголосити на обмежені такої важливої функції як *затвердження позик як реалізації представницької функції інтересів громадян у фінансовій сфері.* У період воєнного стану Верховна Рада України передає повноваження щодо залучення позик відповідно до міжнародних договорів України, а також внесення змін до відповідних міжнародних договорів Кабінету Міністрів України. Крім того, згадані міжнародні договори України можуть включати, зокрема, положення, яке відмовляється від суверенного імунітету України в разі спору щодо цих зобов'язань, і вони не потребують ратифікації Верховної Ради України (Бюджетний кодекс України зазнав зміни до розділу «Прикінцеві та перехідні положення»)[2].

Таким чином, представники народу не погоджуються з втягненням держави в борги, які можуть тривати поколіннями. Відомо, що більшість анонсованої партерами допомоги надавалася у формі позик, займів або кредитів, тобто у формі, яка зобов'язує державу виконувати певні обов'язки, наприклад повертати гроші. Вважаємо, що народні представники повинні брати участь у прийнятті рішень, які вплинуть на життя країни протягом багатьох років. Однак зараз парламент добровільно відмовився від цієї можливості, що призвело до того, що він зняв з себе відповідальність за рішення, які приймає уряд, якщо вони не погоджуються з ними, і втратив довіру громадян, щодо яких парламентарі

[1] Максіменцева Н.О. Легітимація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. *Прикарпатський юридичний вісник.* № 5. 2023.С. 27-30.

[2] Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» від 03.03.2022 № 2118-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25

фактично відмовилися захищати їхні права та свободи. Тим не менш, важливим елементом тут також є посилення повноважень президента держави щодо самостійного вирішення поточних питань внутрішньої та зовнішньої політики.

Необхідно також відзначити важливу функцію парламенту як представницького органу публічної влади щодо обмеження прав і свобод людини та громадянина, у тому числі в умовах воєнного стану, коли парламент має виключні повноваження.

Зокрема, стаття 64 Конституції України встановлює, що жодні конституційні права та свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного стану можуть бути встановлені певні обмеження прав і свобод із зазначенням терміну їх дії. Пункт 1 статті 92 Конституції України каже, що права та обов'язки людини та громадянина можуть бути визначені лише Законами України, а також гарантії цих прав і свобод.

Говорячи про те, що найважливішою функцією парламенту є прийняття законів, парламент також є органом, який має право визначати, скільки прав і свобод людини та громадянина мають, а також обмежувати ці права відповідно до Конституції України.

У своєму рішенні від 28.08.2020 № 10-р/2020 Конституційний Суд України (КСУ) підкреслив, що обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина є дозволені лише у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може бути встановлено лише законом, який приймається Верховною Радою України, єдиним законодавчим органом в Україні. Стаття 1, 3, 6, 8, 19 і 64 Конституції України забороняють встановлення такого обмеження підзаконним актом[1].

[1] Рішення КСУ від *28.08.2020* № 10-р/2020 у справі за конституційним поданням ВС щодо відповідності КУ (конституційності) окремих положень постанови КМУ„Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів", положень частин першої, третьої статті 29 ЗУ„Про Державний бюджет України на 2020 рік", абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення" ЗУ«Про внесення змін до ЗУ „Про Державний бюджет України на 2020 рік"» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text

Зазначимо, що права парламенту обмежені у визначенні обмежень прав у воєнний стан. Відповідно до Конституції України виконавча влада встановлює більшість обмежень під час воєнного стану. Крім того, ми можемо сказати, що парламентаризм звузився порівняно до масштабів, дозволених умовами законодавства України [1].

Перегляд причин обмеження прав і свобод є таким же важливим, як виявлення невідповідностей щодо кількості обмежень і обставин, які виникли під час перегляду, а також встановлення балансу між інтересами держави та інтересами громадян щодо впровадження більш жорстких умов щодо дерогації прав людини. Однак ситуація все більше загострюється після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 № 3633-IX, а також підзаконних актів, які приймаються на його виконання. Фактично, вони ще більше обмежують права громадян заходами надзвичайних органів, а також такими, що стосуються повноважень територіальних центрів комплектування щодо проведення мобілізаційних заходів[2].

Закон України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій», який неодноразово вимагав європейських установ і організацій, також може належати до таких законів, які порушують права та свободи[3].

З іншого боку, є права та свободи, які не мають обмежень, які встановлюються лише законами. Не тільки свобода пересування, але й питання

---

[1] Максіменцева Н.О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління.* 2022, № 1, С. 41-48.

[2] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 № 3633-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20?find=1&text

[3] Заборона церкви і членство України в ЄС: чи сумісні вони? DW 27.08.2024 URL: https://www.dw.com/uk/zaborona-rosijskoi-cerkvi-i-clenstvo-ukraini-v-es-ci-sumisni-voni/a-70059389

перетину державного кордону обмежується постановою Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України»[1].

Таким чином, парламент держави не може приймати законів, які обмежують права та свободи людини та громадянина. З іншого боку, він може приймати законодавчі акти, які обмежують права, які можуть поставити під сумнів дотримання Конституції України та інтересів громадян держави в умовах воєнного стану.

## 3. Організація діяльності Президента України в умовах воєнного стану

Президент України, згідно з Конституцією України, має представницький мандат (рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 №7-рп/99)[2].

Основною метою функціонування інституту президентства є представницькі функції президента щодо захисту прав і свобод громадян і держави, від імені якої він виступає.

Таким чином, *конституційний статус Президента, як інституту представницької влади, містить в собі такі обов'язкові ознаки*, як:

1. Обирається виборцями в Україні на основі загальних виборів.

2. Президенство має обмежений термін повноважень кожні п'ять років, щоб гарантувати, що воно несе відповідальність перед народом держави.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text

[2] Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 №7-рп/99 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text

3. Зміна кандидатів на пост президента, одна особа на два строки, як спосіб запобігти узурпації влади однією особою.

4. Представницькі повноваження, як інститут представницької влади, передбачають захист прав і свобод кожного громадянина та держави.

5. Згідно з рішеннями Конституційного суду України від 16.09.2020 № 11-р/2020, від 10.04.2003 № 7-рп/2003, від 07.04.2004 № 9-рп/2004, від 17.12.2009 № 32-рп/2009 та від 13.06.2019 № 5-р/2019, повноваження президента не можуть бути розширені іншими законами [1].

Такими є загальні ознаки конституційного статусу інституту Президентства відповідно до норм Конституції України.

*Особливості повноважень Президента України в умовах воєнного стану.*

Дослідити їхню природу в умовах воєнного стану з точки зору наступних елементів:

1) значення та межі повноважень, а також те, як вони впливають на стан держави;

2) підтримка законопроектів і участь у законодавчому процесі;

3) повноваження, пов’язані з установою;

4) тривалість повноважень і їхнє продовження.

На нашу думку, найважливішими повноваженнями в таких надзвичайних ситуаціях є:

а) повноваження у сфері безпеки та оборони, включаючи повноваження щодо громадянства, свободи віросповідання та введення санкцій щодо конкретних осіб;

[1] Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text

б) повноваження обмежувати права громадян і людей під час воєнного стану;

в) повноваження щодо міжнародної сфери;

д) повноваження щодо внутрішнього розвитку держави;

е) повноваження установ, щоб розширити структуру та створити військові адміністрації.

Доцільно розпочати з того, що введення воєнного стану здійснюється за указом президента, який потім затверджується парламентом. Ключовим тут є поведінка президента як головнокомандувача та особи, яка гарантує незалежність, стабільність і недоторканність кордонів країни. Таким чином, ми вже можемо сказати, що роль глави держави у таких умовах є виключною. Однак у статті 106 Конституції України є додаткові конституційні повноваження президента, які забезпечують йому особливі обов'язки під час воєнного стану, зокрема:

а) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України та інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17);

б) очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18);

в) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України, у разі збройної агресії проти України (доповнено Конституцією Законом України № 742-VII від 21.02.2014) (п. 19);

г) приймає рішення відповідно до закону про мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її регіонах у разі загрози нападу або небезпеки державній незалежності України (абз. 20);

д) приймає рішення про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її регіонах, якщо це необхідно[1], а потім Верховна Рада України затверджує ці рішення (пункт 21) [2].

Таким чином, повноваження президента щодо безпеки та оборони є надзвичайно важливими під час воєнного стану. Таким чином, президент своїми парламентськими указами запровадив воєнний стан (указ від 24.02.2022) і подовжував його 13 разів до грудня 2024 року. Укази Президента України також призвели до загальної мобілізації [3]. Так указ Президента України "Про загальну мобілізацію" від 24.02.2022 № 69/2022 розпочав процес мобілізаційної активності в державі і який був продовжений всього 12 разів станом на кінець грудня 2024 року. При цьому ці укази дають вказівки різним органам державної влади щодо напрямків діяльності та відповідних завдань щодо фінансового забезпечення мобілізаційного процесу, ознайомлення населення, співпраці з підприємствами, установами та організаціями, контррозвідувальної діяльності та обсягу мобілізацій. Також вони дають вказівки Генеральному штабу Збройних Сил України щодо обсягу мобілізацій і активізації залучення транспортних засобів, резервістів, військовозобов'язаних.

*Міжнародна діяльність.*

Дані стверджують, що в 2022 році президент виступив 35 разів у законодавчих органах Європи, Азії, Північної Америки, Ізраїлю, Австралії та Нової Зеландії. У 2023 році ця практика була продовжена. Після цього кілька країн-партнерів з ЄС та інших західних країн приймали голову держави України

[1] Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[2] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[3] Указ Президента України «Про введення воєнного стану» від 24.02.2022 № 64/2022 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

з візитами та надавали допомогу в різних сферах життя України, особливо у військовій сфері[1].

Таким чином, ми можемо відзначити, що завдяки діяльності Президента України як представника в міжнародних умовах воєнного стану Україна зміцнила свій військовий потенціал, збільшила досягнення в бойових діях, отримала зброю, отримала фінансування для підтримки воєнних дій, провела випробовування зброї партнерів і утилізувала зброю, що дозволило країні вести воєнні дії протягом майже трьох років станом на кінець грудня 2024 року.

*Діяльність Президента України щодо внутрішнього розвитку держави*. Держава зіткнулася з численними жахливими труднощами протягом воєнного стану і продовжує протистояти. Президент відіграє значну роль у забезпеченні стабільної активності та діяльності органів державної влади та бізнесу. Крім того, голова держави ініціював розробку низки програмних документів, які стосуються подальшого розвитку держави. У листопаді 2024 року президент України представив парламенту план внутрішньої стійкості, який складається з десяти пунктів: «Єдність», «Фронт», «Зброя», «Гроші», «Енергетика», «Безпека», «Громади», «Людський капітал», «Культурний суверенітет» і «Політика героїв». Досягненням стало оголошення про створення нового міністерства під назвою Міністерство об'єднання українців. Воно буде відповідати за справи всесвітньої української спільноти. Крім того, максимальне залучення міжнародної спільноти до підтримки місцевих проектів та інших проектів[2].

Також президент представив стратегію перемоги, яка складалася з п'яти пунктів і трьох секретних додатків щодо кількості зброї, наданої партнерам. У

[1] Перший рік воєнної дипломатії: аналіз сильних та слабких сторін зовнішньої політики України. *Європейська правда*. 29.05.2023 URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/29/7162586/

[2] Володимир Зеленський представив План внутрішньої стійкості України. 19.11.2024 URL: https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-predstaviv-plan-vnutrishnoyi-stijkosti-u-94505

економічній сфері пропонується зосередити трильйони доларів на природних ресурсах, таких як уран, титан, літій, графіт, метали та інші життєво важливі речовини. Ці ресурси повинні бути видобуті та використані разом з державами-партнерами, щоб створити сильну економіку для майбутнього. Крім того, пропонується застосовувати потужну зброю на території держави-агресора та інші пропозиції щодо встановлення справедливого миру для України [1].

Таким чином, активність Президента на зовнішньому колі держави та діяльність на розвиток держави всередині країні має вагомі результати.

*Діяльність Президента України в сфері законотворчості та законодавчої діяльності.*

*Законодавча ініціатива*.

Згідно з статистичними даними, у 2023 році президент подав 49 законопроєктів, з яких 42 (86 %) були схвалені парламентом і ще 7 були схвалені. Для порівняння, за 2023 рік народні депутати подали 1601 законопроект, з них 390 було схвалено, що становить 24 відсотки [2]. За чотири роки роботи парламенту найбільше законопроєктів зареєстрували народні депутати — 5221 (83%), а Кабінет міністрів України подав 815 ініціатив (13%), а президент подав 246 законопроєктів (4%). З цієї причини з 246 проєктів законів, ініційованих Президентом, успішно проголосували 196, з 815 урядових ініціатив — 275, а з 5221 депутатів — 772. Таким чином, майже 80% людей довіряють президенту та його діям, особливо під час воєнного стану [3].

Крім того, необхідно визначити кількість законопроектів, поданих КМ України для виконання обов'язків дотримання рішень РНБО, а також вказівки

---

[1] Зеленський представив українцям свій план перемоги. У ньому 5 пунктів і секретні додатки. ВВС Україна. 16.10.2024. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/articles/ce3w08447eno

[2] Підсумки 2023 року: чиї ініціативи у Верховній Раді стали законами URL: https://www.chesno.org/post/5826/

[3] Нинішнє скликання Ради ухвалює майже 80% законопроєктів, поданих Президентом – Опора від 31.08.2023 URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3755213-ninisne-sklikanna-radi-uhvalue-majze-80-zakonoproektiv-podanih-prezidentom-opora.html

щодо розробки та подання законопроектів з різних питань. Це означає, що Президент більше бере участь у законодавчій діяльності, щоб виконувати рішення координаційного органу, які введені в дію відповідно до указів Президента, і де сам Президент є конституційним головою.

Таким чином, можна стверджувати, що діяльність президента щодо законодавчих ініціатив, а також підтримка парламентом його дій і пропозицій підкреслюють схвалення політики президента та погодження його дій під час воєнного стану.

Президент виконує важливу функцію, яка є однією з найважливіших у системі стримувань і противаг, як особа, яка підписує остаточний проект закону, який парламент може прийняти, щоб він був оприлюднений і набрав законної сили (п. 30 ст. 106 Конституції України). Крім того, Президент має право вето на закони, прийняті Верховною Радою України (крім законів про внесення змін до Конституції України), після чого ці закони будуть повернені на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106 Конституції України)[1].

Результати дослідження показують, що середній термін підписання більшості законопроєктів президентом становить 19 днів. Ці терміни, однак, залежать від типу проекту: для двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних угод вони становлять п’ятнадцять днів. Натомість цей строк збільшується до 24 днів для законопроєктів, що стосуються економічної політики чи галузевого розвитку, які стосуються «грошових». Однак є законопроєкти, які чекають підписання протягом півроку або навіть років. Це так поширене явище, що його називають «тихим вето». Це означає, що президент не підписує законопроєкт,

[1] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

який було передано на підпис, незважаючи на конституційне зобов'язання підписати документ у 15-денний строк[1].

Але є закони, які протягом років не були підписані, тому вони, швидше за все, ніколи не побачать світла. Відповідно до даних, опублікованих на офіційному сайті Верховної Ради України, до таких законопроєктів належать:

а) реформа містобудівельної галузі: проєкт Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності" No5655, який був прийнятий парламентом 13 грудня 2022 року та отримав підпис Президента 19 грудня 2022 року;

б) надання більш широких спеціальних повноважень органам місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Це пов'язано з проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022, який, здається, є важливим, оскільки він регулює діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах повномасштабного вторгнення[2].

Тим не менш, за змістом цього проекту були надані певні повноваження ОМС (більш детально про це в ч. 4 цього розділу). З цієї причини логічно був підписаний інший закон, який підвищив роль військових адміністрацій, голови яких призначаються президентом держави (про ці повноваження буде більш детально розказано нижче) тощо[3].

---

[1] Хто підставив президента Зеленського. Як непідписання законів призводить до збитків бюджету. *Економічна правда*. 08 січня 2025 року URL: https://epravda.com.ua/weeklycharts/tihe-veto-zelenskogo-801752/

[2] Проєкт Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності" №5655 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212

[3] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022 URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203

Станом на квітень 2023 року було 25 таких «забутих» законопроектів. З них 23 були подані Президентом або членами правлячої коаліції[1].

Крім того, ця проблема є складною, оскільки, якщо президент не підписує законопроект протягом тривалого періоду часу, немає механізму відповідальності або вжиття заходів. І навіть якщо конституційно можливо накладати вето на законопроект парламентом, «тихе вето» Президента неможливо. Такі дії можуть перешкоджати роботі законодавчого органу або дозволити президенту вибірково не підписувати законопроекти, які йому не подобаються.

*Установчі повноваження Президента*.

В умовах воєнного стану набувають актуальності установчі повноваження президента щодо призначення посадових осіб, особливо тих, хто відповідає за безпеку та оборону, військову справу тощо.

Таким чином, основні характеристики діяльності військових адміністрацій під час воєнного стану такі:

а) вони створюються відповідно до указу президента.

б) За поданням військового командування Президент України призначає начальників адміністрацій.

в) виконують функції органів місцевого самоврядування (незважаючи на те, що основною метою їх заснування є забезпечення безпеки в умовах воєнного стану).

г) мають повноваження щодо використання місцевого бюджету.

Таким чином, можна говорити про посилення ролі Президента на місцях, а також про зменшення або повне нівелювання ролі представницьких органів, обраних народом, органами або головами місцевих рад.

---

[1] «Законодавче чистилище»: що робити із законопроєктами, які не підписує президент? *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 20.04.2023. URL: https://parlament.org.ua/analytics/zakonodavche-chystylyshhe-shho-robyty-iz-zakonoproyektamy-yaki-ne-pidpysuye-prezydent/

Отже загальною тенденцією повноважень Президента в умовах воєнного стану є посилення його присутності, вагомості його рішень, у тому числі кадрових, здатності контролювати парламент шляхом «тихого вета» законопрєктів, встановлення власних владних органів на місцях.

## 4. Специфіка діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Найбільшого удару зазнали місцеві органи влади під час повного вторгнення держави-агресора. Місцевій владі потрібно було приймати важливі рішення, коли ворог атакував міста, селища, щоб організувати життєдіяльність, захистити людей і створити опору.

Відповідно до конституційних засад місцеві ради є представницькими органами місцевого самоврядування, оскільки їм надано повноваження представляти інтереси територіальних громад або інтереси кількох об'єднаних громад безпосередньо.

Виходячи з цієї концепції, до таких органів відносимо ради всіх рівнів, незалежно від того, чи це інтереси окремої території чи інтереси спільноти.

*Ознаками представницьких органів місцевого самоврядування* (далі - ПОМС) можна визначити наступні:

а) представляють інтереси місцевих громад (сільські, селищні, місцеві) або їх розширених форм (райони, області);

б) складається з виборців, які є членами місцевих рад і представляють інтереси територіальної громади (частина 1 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [1];

[1]Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від [1] 11.07.2002 № 93-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text

в) мають тимчасовий характер і обираються терміном на 5 років на підставі прямого загального виборчого права; в) право обирати мають виключно громадяни, які наділені виборчими правами відповідно до норм чинного законодавства та мають постійну реєстрацію на відповідній території;

г) передбачена можливість втрати мандата депутатом місцевої ради відповідно до механізму конституційно-правової відповідальності - відкликання депутата за народною ініціативою (хоча процедура і є досить обтяжливою і в кінцевому випадку рішення приймає територіальна виборча комісія щодо депутатів, які були обрані шляхом самовисування або політична партія, від місцевої організації якої обрано відповідного депутата[1];

д) депутати можуть поєднувати свою діяльність із певними іншими видами діяльності, оскільки їхня діяльність є суспільною.

Окремим суб'єктом органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є *голови сільських, селищних, міських рад* (далі – голови ССМ рад).

Такі особи є головними посадовими особами відповідної територіальної громади за конституційним статусом. Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 №7-рп/99) встановлює, що голову ССМ обирають прямо територіальна громада села, селища, міста, а голів районних і обласних рад відповідні депутати[2].

Таким чином, місцеві ради на різних рівнях є представницькими органами суб'єктів місцевого самоврядування, а голови цих рад мають представницькі

---

[1] Максіменцева Н.О. Правове регулювання порядку відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*. Матеріали XII Міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (09-10 жовтня 2020 року) Дніпро: Дніпровський національний університет ім. Олеся Гончара. С. 35-37.

[2] Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 №7-рп/99 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text

мандати. У своєму дослідженні ми розглянемо особливості діяльності як колегіальних органів - рад, так і одноособових суб'єктів - голів рад, виходячи з вищезазначеного.

*Повноваження представницьких органів місцевої влади та суб'єктів, наділених представницьким мандатом в умовах воєнного стану*.

Головною ознакою особливостей повноважень є їх обмеження в умовах воєнного стану. Виходячи з того, що головною метою у нових реаліях воєнного стану стало забезпечення безпеки територій, населення, критичної інфраструктури держави необхідним запитом стало забезпечення реалізації повноваження у військовій сфері щодо виконання покладених завдань, а отже посилення ролі органів державної влади, які були наділені такими функціями.

Таким чином, одним із перших указів Президента України в умовах воєнного стану став указ № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року. Відповідні військові адміністрації були створені на основі обласних і Київської міської державної адміністрації, а їхні голови набули статус начальників військових адміністрацій. У результаті були створені районні військові адміністрації на основі існуючих районних державних адміністрацій. Голови цих адміністрацій також набули статусу начальників відповідних адміністрацій[1].

Урегулювання системи публічного управління держави, включаючи діяльність представницьких органів місцевого самоврядування, було першим кроком парламенту. Однак зазначений механізм так і не запрацював. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022 № 2156–IX (далі Закон України № 2156–IX) був прийнятий Верховною Радою України, але він ніколи не вийшов з цього уряду. Акт передбачав надання сільським, селищним і

[1] Указ Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» від 24.02.2022 URL: https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

міським головам (далі – головам ССМ) додаткових повноважень. Умови, необхідні для реалізації такого обсягу повноважень, були такими:

а) на території громади не відбуваються бойові дії;

б) не було прийнято рішення про створення військової адміністрації; і

в) розширення повноважень передбачається лише для виконання правил воєнного стану.

Повноваження включали наступні:

1) фінансові: передача коштів місцевого бюджету на потреби Збройних сил України або забезпечення правового режиму воєнного стану;

2) Майнові: управління комунальною власністю відповідної територіальної громади (крім відчуження та оренди);

3) установчі: заснування, організація та реорганізація комунальних підприємств, установ і організацій, включаючи затвердження статутів;

4) Соціальна організація надання безоплатної первинної правової допомоги шляхом створення відповідних установ за рахунок місцевого бюджету, призначення керівників та залучення осіб приватного права до цієї діяльності;

5) Організаційно-побутові: вирішення проблем благоустрою, управління відходами та місцевих програм [1].

Цікаво, що вищезазначений Закон передбачав відповідальність голів у разі порушення повноважень щодо створення комунальних підприємств і надання правової допомоги через створення військової адміністрації (пункт 5 частина 3 Закону України № 2156–IX).

Окремо визначено право ССМ головам приймати рішення з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин щодо наступних питань:

[1] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 22.03.2022 URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203

1) щодо виконавчого комітету відповідної сільської, селищної або міської ради щодо внесення змін до кількісного та персонального складу тимчасової структури тощо;

2) щодо органів самоорганізації населення: надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень, а також фінансування, матеріально-технічні ресурси та інші ресурси, необхідні для їх виконання;

3) у сфері бюджету: внесення змін до місцевого бюджету, необхідних для виконання законів про воєнний стан відповідним військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією[1].

Таким чином, можна стверджувати, що такі суб'єкти місцевого самоврядування, як ССМ голови в умовах воєнного стану, мають більшу роль щодо конкретних напрямків діяльності. На нашу думку, зміни щодо безпосередньо представницьких ОМС та їх повноважень не були передбачені через те, що одноособові суб'єкти, такі як ССМ голови, повинні реагувати швидко та ефективно, порівняно з колективними органами, відповідними радами різних рівнів.

Однак він був схвалений і набув чинності Законом України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Відповідним Законом було посилено роль військової адміністрації, а також визначено її структуру та механізм[2].

Основною зміною цього Закону було посилення ролі військових адміністрацій і надання Головнокомандувачу Збройних Сил України, за поданням начальника відповідної військової адміністрації, права визначати структуру та штатний розпис. Таким чином, немає жодного зв'язку з

[1] Там само.

[2] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text

представницькими органами влади на місцях або обговорення з ними позицій щодо того, як сформувати команду людей, які відповідають за керування місцевими справами, напрямками та змістом діяльності. Зважаючи на те, що на більшості цих територій не було жодного боїв. Однак, оскільки місцева влада повністю підпорядкована військовим державним органам, а призначення та звільнення керівників залежить від президента держави, необхідно збалансувати загрози та небезпеки, пов'язані з залученням військових державних органів, а також здатність ОМС подолати ці загрози, а також принципи та цінності місцевого самоврядування. А особливо, щодо ідеї представництва інтересів громадян їх обраними представниками на відміну від тих, кого призначає діюча влада.

Найважливішими змінами, пов'язаними з діяльністю ОМС, було надання права створювати військові адміністрації в населених пунктах, якщо сільські, селищні, міські ради, їхні голови та/або їхні виконавчі органи не виконують покладені на них Конституцією та законами України повноваження[1], з підстав, які не уточнені і не регламентовані законом.

Проте головам сільських, селищних і міських громад, які виконують обов'язки в громадах, де не ведуться бойових дій і не створені воєнні адміністрації в мовах воєнного стану, Закон надав певні повноваження. Ці повноваження стосувалися лише фінансування Збройних сил України, управління відходами, боротьби зі стихійними лихами та надання безоплатної правової допомоги. У Законі не встановлені додаткові повноваження, передбачені Законом № 2156–IX, який не набув чинності.

Крім того, зберігається формула надання додаткових повноважень, яка повинна бути повідомлена начальнику відповідної обласної військової

[1] Там само.

адміністрації протягом 24 годин щодо виконання повноважень щодо здійснення заходів воєнного стану:

1) очистити землі комунальної власності від незаконних тимчасових споруд;

2) обстеження пошкоджених внаслідок бойових дій будівель і споруд;

3) руйнування будівель і споруд, визнаних аварійно небезпечними та потенційно небезпечними для життя людей.

Таким чином, повноваження, надані проєктом Закону України № 2156–IX і підписаним Президентом, є більш обмеженими. Таким чином, порівнюючи ці законодавчі акти, можна зробити висновок, що військова адміністрація отримала більшу роль і дозволила створювати такі адміністрації, не виконуючи обов'язків голови відповідних рад. Однак зміст такої діяльності не визначено, не уточнено та не роз'яснено, що дає можливість маніпулювати фактами та наслідками дій певних суб'єктів.

Зменшення повноважень у сфері бюджету було ще однією значною зміною в діяльності місцевих представницьких органів та суб'єктів, наділених представницьким мандатом під час воєнного стану.

*Обмеження повноважень у бюджетній сфері*.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування керують комунальною власністю; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання тощо (ст. 143 Конституції України)[1]. З іншого боку, стаття 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що права місцевих громад можуть бути обмежені лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану[2].

---

[1] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[2] Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

Таким чином, повноваження місцевого самоврядування обмежувати свої права під час воєнного стану також застосовуються до управління бюджетом. Згідно з постановами Кабінету Міністрів України «Про деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» № 252 від 11.03.2022 р. та постановою Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 р. №1239 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. №252», у період воєнного стану виконання та формування місцевих бюджетів здійснюється безпосередньо військовими адміністраціями[1,2].

Таким чином, ми бачимо, що повноваження ПОМС та суб'єктів, наділених представницьким мандатом, значно обмежені. Однак, як зазначалося раніше, в умовах воєнного стану законодавство визначає право держави, але межі та чіткі підстави обмежень мають бути обґрунтовані та відповідати принципам верховенства права та правової визначеності, і вони повинні бути чітко визначені законодавцем, найвищим представницьким органом влади, парламент

Таким чином, ми можемо визначити загальні характеристики діяльності представницьких органів і суб'єктів, які отримали мандат представництва від місцевого самоврядування.

1. Обмеження влади під час воєнного стану.
2. Передача контролю над бюджетом військовим адміністраціям.
3. Надання сільським, селищним і міським головам додаткових повноважень щодо розподілу фінансування на Збройні сили України, управління небезпечними відходами та епідеміями (Закон № 2259-IX).

---

[1] Постанова Кабміну Міністрів України від 04.11.2022 р. №1239 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. №252". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[2] Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану" № 252 від 11.03.2022 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

4. Розширення повноважень ССМ голів щодо управління майном, надання повноважень виконавчим органам та органам самоорганізації населення (Закон України № 2156–IX не набув чинності: він був прийнятий у березні 2022 року під час повномасштабної воєнної агресії, але не був повернений Президентом України, тому він не отримав законної сили відповідно до законодавчої процедури).

5. надання права створювати військові адміністрації, не здійснюючи повноважень головами сільських, селищних, міських рад Зміст цієї юридичної формули не визначено, вона не пояснена і не визначає межі діяльності або бездіяльності.

*Посилення ролі народовладдя на рівні місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.*

Що стосується суб'єктів, які отримали представницький мандат місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, варто зазначити про зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» № 3703-IX [1]. Закон був прийнятий 09.05.2024 року, але він діяв лише через сім місяців після завершення процесу, коли він був підписаний Президентом України. Таким чином, Закон був надісланий Президенту України 17.05.2024, а 06.01.2023 він був підписаний і набув чинності [2]. Новаціями Закону є те, що громадяни тепер можуть брати участь у процесі розподілу бюджету на рівні місцевого самоврядування, брати участь у процесі вирішення питань, пов'язаних із управлінням місцевими

[1] Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09.05.2024 № 3703-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[2] Картка законопроєкту №7283 «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39362

територіями, визначати способи участі громадян у управлінні місцевими територіями та вирішувати нагальні проблеми відповідно до потреб населення.

*Формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення* є:

1) місцевий референдум;

2) загальні збори (конференції) жителів;

3) місцева ініціатива;

4) громадські слухання;

5) участь жителів у плануванні та розподілі бюджету місцевого бюджету;

6) публічні консультації;

7) консультативно-дорадчий орган при органах та посадових особах місцевого самоврядування;

8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

9) інші форми участі, які не суперечать закону.

**Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. Збірник наукових праць НАДУ. Спецвипуск. 2020. С. 91. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Х.: Право, 2018. 416 с.

2. Максіменцева Н.О. Виборче право та виборчий процес: курс лекцій. К. : ВПЦ «Київський університет», 2024. 151 с.

3. Максіменцева Н., Максіменцев М., Корнякова Т. Парламентаризм та його складові у сучасній правовій науці. *Право України*. № 2. 2023. С. 91-111.

4. Максіменцева Н.О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління.* 2022, № 1, С. 41-48.

5. Максіменцева Н.О. Міжнародно-правовий механізм забезпечення продовольчої безпеки в умовах глобалізаційних викликів. *Публічне право*. № 1. 2023. С. 48-56.

6. Максіменцева Н. Парламентаризм у публічному управлінні в умовах воєнного стану (юридичний аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 101-118.

7. Максіменцева Н.О. Легітимація виборних органів держави в умовах воєнного стану. *Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі*: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу (Київ, 21 лист. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. 129 с.

8. Максіменцева Н. Правові засади консолідації парламенту в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* № 4. 2022. С. 12-17.

9. Максіменцева Н.О. Інститут Президенства в Україні в умовах воєнного стану та особливості повноважень Президента у сфері безпеки. *Юридичний електронний науковий журнал*. № 1. 2025.

10. Савчук А. Верховній Раді IX скликання вже п'ять років: підсумки роботи найдовшої каденції парламенту. Українська правда. 02.09.2024. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2024/09/2/7473101/

11. Овчар І. Інститут Президентства в умовах воєнного стану. Політичні дослідження. №1 (5). 2023. С. 108-122.

12. Maksimentseva N. Legitimacy of Elected Bodies in Ukraine during the Marshal Law: Parliament VS President URL: https://lawpoliticsandsociology.wordpress.com/2024/03/11/legitimacy-of-elected-bodies-in-ukraine-during-the-martial-law-parliament-vs-president/

13. Максіменцева Н.О. Правове регулювання порядку відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*. Матеріали XII Міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (09-10 жовтня 2020 року) Дніпро: Дніпровський національний університет ім. Олеся Гончара. С. 35-37.

# РОЗДІЛ 2.
# ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК НАЙВИЩОГО ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*1. Діяльність Верховної Ради України в сучасних умовах.*

*2. Реалізація законодавчих, контрольних та представницьких функцій Верховної Ради України під час воєнного стану.*

*4. Висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану: прозорість та інформування громадськості.*

## 1. Діяльність Верховної Ради України в сучасних умовах

Найважливіше в умовах широкомасштабної російської збройної агресії те, що діяльність Верховної Ради України, як і інших органів державної влади, продовжує здійснюватися на основі принципів компетенційної стабільності та функціональної контитуїтету. Тобто, відповідно до конституційно визначених правил, які однакові як у мирний час, так і в умовах воєнного стану, з дотриманням усіх процедур і вимог законодавства. Традиційно чи не найбільшою загрозою в умовах воєнного стану для парламенту вважаються обмеження парламентської автономії, а за певних умов – маргіналізація парламенту з боку виконавчої влади[1], що посилюється за рахунок зміцнення військової складової, переходу від верховенства закону до домінування підзаконного правового регулювання та нівеляції ролі закону. Це посилюється зміцненням військової складової, переходом від верховенства закону до домінування підзаконного правового регулювання та зменшенням ролі законодавства. Такі загрози виникають, як правило, в умовах нестабільних демократичних режимів, слабких

[1] Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 23.

демократичних традицій публічного урядування та не досить укоріненої інституції парламентаризму в державному управлінні. Адже в умовах воєнного стану, коли йдеться про життя та безпеку людей, ефективніші результати дає концентрація влади в руках однієї людини чи невеликої групи осіб. Для цих випадків у конституціях і законах демократичних держав передбачені тимчасові обмеження демократії, так само як і відновлення повноцінного її функціонування після того, як ситуація нормалізується»[1]. Тому умови воєнного стану є своєрідною перевіркою на міцність інституційної та функціональної структури органу законодавчої влади, його ефективності та здатності оперативно в екстремальних умовах задовольняти суспільні та державні потреби без втрати своєї сутнісної природи і призначення в демократичному суспільстві.

Якщо узагальнити специфіку управління внутрішніми парламентськими процесами, то в цьому контексті державного управління можна виокремити кілька ключових аспектів, що визначають ефективність функціонування парламенту в умовах воєнного стану. Зокрема, на нашу думку, серед найважливіших варто відзначити наступні характеристики:

Забезпечення керованості та стабільності роботи Верховної Ради України. Це одне з головних управлінських досягнень, яке дозволило парламенту функціонувати як єдиний орган державної влади навіть за умов серйозних військових загроз. Незважаючи на потенційну небезпеку захоплення Києва, особливо в період лютого – березня 2022 року, та інші військові ризики, Верховна Рада України змогла забезпечити безперебійне виконання своїх функцій. Це є особливим досягненням у порівнянні з мирним часом, оскільки, на відміну від звичайної практики, парламент працює в умовах воєнного стану за одним пленарним засіданням, що триває до завершення воєнного стану в Україні. Такий

[1] Парламентаризм: підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ: НАДУ, 2016. 672 с. С. 38.

формат роботи парламенту не тільки відображає адаптацію до екстремальних умов, але й сприяє збереженню стабільності в органах державної влади.

Гарантії неперервності парламентської діяльності є важливим аспектів, що відображена в юридичній нормі, яка закріплює продовження строку повноважень Верховної Ради України IX скликання під час воєнного стану, до першого засідання новообраної Верховної Ради України після скасування воєнного стану. Ця норма закріплена в частині другій статті 12 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" і є важливою для забезпечення інституційної неперервності та стабільності парламентської діяльності. Вона гарантує збереження законодавчої влади та забезпечення реалізації повноважень Верховної Ради України навіть у періоди екстремальних обставин. Тобто, незважаючи на тимчасові обмеження, парламент продовжує виконувати свою роль у державному управлінні, що є важливим елементом демократичного функціонування влади в умовах кризи.

Також варто відмітити низку організаційних особливостей управління діяльністю парламенту на підзаконному рівні, що сприяють посиленню одноосібної влади Голови Верховної Ради України. Це відповідає загальній тенденції в державному управлінні під час воєнного стану, яка полягає в концентрації повноважень для управління складними соціальними системами. Зокрема, новими правилами передбачено, що Голова Верховної Ради України (або, у разі його відсутності, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради) має право оголошувати перерву у пленарному засіданні, визначати час і місце його продовження, а також, у разі необхідності, визначати спосіб голосування народних депутатів з питань, що розглядаються.

Цей підхід до управління парламентською діяльністю дозволяє забезпечити більшу гнучкість і оперативність у вирішенні питань, а також забезпечує належну координацію в умовах екстремальної ситуації. Крім того, для належної організації законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань,

що входять до компетенції Верховної Ради України, а також для здійснення контрольних функцій парламенту, скликаються засідання комітетів Верховної Ради України (тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій), що проводяться без затримок, у тому числі в режимі відеоконференції. Такі засідання можуть відбуватися під час перерв у пленарних засіданнях, що дозволяє підтримувати безперервність роботи та ефективно реагувати на поточні виклики.

Ці організаційні заходи підкреслюють важливість концентрації управлінських повноважень у руках одного органу для забезпечення оперативності та ефективності в умовах кризового часу. Водночас цей процес також сприяє оптимізації роботи парламенту, дозволяючи вчасно розглядати питання законодавчого процесу, забезпечуючи при цьому контроль та моніторинг важливих аспектів державного управління.

Структура керівництва Верховної Ради України, організація її постійних робочих органів – парламентських комітетів, а також діяльність апарату парламенту в умовах воєнного стану не зазнали значних змін. Це сприяло збереженню інституційного порядку в парламенті, забезпеченню стабільності її роботи з боку підрозділів Апарату Верховної Ради. Комітети парламенту продовжують працювати у звичному режимі відеоконференцій, що стало стандартом ще під час пандемії COVID-19. Цей формат роботи дозволяє не лише забезпечити безпеку членів комітетів, а й гарантувати безперервність їх діяльності, що є важливим фактором у забезпеченні ефективної законодавчої роботи в умовах кризи.

Однак є певні винятки, зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова, який наразі складається лише з чотирьох членів. Один з чотирьох членів Комітету зараз звинувачений у державній зраді та тримається під вартою у слідчому ізоляторі. Така ситуація є типовою для комісій органів місцевого самоврядування, але не для постійно діючих парламентських органів. Це обмежує його дієздатність і ефективність, хоча ініціатив щодо зміцнення цього

комітету поки що не спостерігається. Це, безумовно, є серйозним недоліком, оскільки законодавче забезпечення інформаційної безпеки, яке повинно поєднуватися з вимогами свободи слова, залишається недостатньо розвинутим.

Відсутність ініціатив щодо зміни складу керівництва Верховної Ради України та перегляду її структури є свідченням того, що депутати усвідомлюють необхідність збереження стабільності та керованості внутрішньо-парламентськими процесами в умовах воєнного стану. Це підкреслює важливість збереження існуючих управлінських структур для забезпечення функціонування парламенту в таких екстремальних обставинах.

З іншого боку, робота апарату Верховної Ради в умовах воєнного стану стала особливо вразливою через низку факторів. Зокрема, це незахищеність парламентського персоналу, зменшення чисельного складу через мобілізацію та інші військові обставини, а також характерний консерватизм і низька готовність інституційної структури апарату до швидкої адаптації до умов воєнного стану. Проте, незважаючи на ці труднощі, в управлінській практиці залишається історично сформований інституційний дуалізм між Головою Верховної Ради України та керівником Апарату, що може створювати певну «конкуренцію» в розподілі компетенцій. В умовах воєнного стану ця конкуренція не призводить до значних конфліктів, оскільки існує усвідомлення важливості взаємодії і стабільності для забезпечення ефективної роботи парламенту в ці складні часи.

У діяльності як народних депутатів України, так і підрозділів Апарату Верховної Ради України спостерігається певне ослаблення управлінської дисципліни. Зокрема, дострокове припинення повноважень 17 народних депутатів України та неможливість їх заміни через заборону проведення виборів під час воєнного стану призвели до значного скорочення складу парламенту, який наразі налічує 401 депутати замість 450, що визначено Конституцією України. Це створило серйозні труднощі для функціонування парламенту, зокрема у забезпеченні присутності народних депутатів на пленарних засіданнях, оскільки

після початку російської агресії у 2022 році більше 20 депутатів виїхали за межі України і тривалий час не з'являлися на робочих засіданнях. Проблемою також залишається дотримання депутатами вимог законодавства та загальновизнаних моральних норм, що стало ще більш актуальним в умовах воєнного стану.

Незважаючи на ці труднощі, а також на спроби врегулювати можливість участі депутатів у захисті держави, інституційна спроможність Верховної Ради України не зазнала значних змін. Парламент продовжує приймати рішення, понад 40% з яких ухвалюється більшістю понад 300 голосів[1]. Ці рішення не ставляться під сумнів у Конституційному Суді України з точки зору їх конституційності. Всі нормативно-правові акти Верховної Ради України продовжують ухвалюватися у встановленому Конституцією порядку, зокрема з дотриманням конституційно визначеного кворуму, що не було змінено під час воєнного стану. Зберігається вимога, згідно з якою всі рішення приймаються виключно шляхом голосування на пленарних засіданнях, що виключає будь-які альтернативні способи ухвалення парламентських актів.

Таким чином, хоча певні аспекти дисципліни та ефективності роботи депутатів і Апарату Верховної Ради були ускладнені умовами воєнного стану, сам парламент зберіг свою функціональність і здатність приймати важливі рішення, що підтверджує його інституційну стійкість навіть в умовах значних викликів.

Процедура ухвалення актів Верховною Радою України в умовах воєнного стану демонструє значну гнучкість та адаптивність, проте, незважаючи на численні зміни в Регламенті Верховної Ради України, основні принципи законодавчого процесу залишилися сталими. Закони, які вимагають термінового ухвалення, здебільшого проходять «скорочену» процедуру, що включає обговорення лише на одному етапі – на першому читанні, попри неодноразове

[1] Саліженко О. Річниця війни: як парламент рік працював в умовах воєнного стану. URL: https://www.chesno.org/post/5519/

коригування норм Регламенту Верховної Ради України від 24 лютого 2022 року (зокрема, законами № 2243-IX від 3 травня 2022 року, № 2259-IX від 12 травня 2022 року, № 2345-IX від 1 липня 2022 року, № 2846-IX від 13 грудня 2022 року, № 2849-IX від 13 грудня 2022 року). Натомість широкого застосування набули різноманітні відступи від правил ординарної законодавчої процедури із поширенням «скорочених» законодавчих процедур, коли більшість проектів (59%)[1] стають законами вже на етапі першого читання без проведення другого (частина друга статті 114 Регламенту Верховної Ради України); друге читання за таких умов стає факультативним, а не обов'язковим інститутом законодавчої процедури; ухваленню рішень часто передує «скорочена процедура обговорення» (стаття 31 Регламенту Верховної Ради України[2]), що дає змогу заощаджувати час та прискорювати ухваленню багатьох потрібних в умовах воєнного стану законодавчих рішень. Водночас спроби запровадити дистанційну форму роботи парламенту (у режимі відеоконференції) в умовах воєнного стану Верховною Радою України не були підтримані. А це могло б значно скоротити час на прийняття нормативно-правових актів, що особливо важливо в умовах війни, коли парламент повинен оперативно реагувати на виклики та швидко приймати закони, які можуть визначати національну безпеку, економічну стабільність, соціальні гарантії та інші критично важливі сфери.

«Скорочена процедура обговорення», яка передбачає мінімізацію часу на дебати та ухвалення рішення, стала основним інструментом для забезпечення ефективності роботи парламенту в цей складний період. Завдяки їй Верховна

---

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану): проект Закону (реєстр. № 7187 від 21 березня 2022 року)

[2] Лабораторія законодавчих ініціатив. Воєнний парламентаризм: як парламентарії відпрацювали в умовах спільної загрози. URL: https://parlament.org.ua/2022/12/12/voyennij-parlamentarizm-yak-parlamentariyi-vidpratsyuvali-v-umovah-spilnoyi-zagrozi/

Рада України може зберігати свою функціональність і ухвалювати законодавчі акти навіть в умовах, коли фізична присутність депутатів на засіданнях є обмеженою через безпекові ризики або обставини воєнного стану. Такі зміни дозволяють забезпечити оперативне виконання парламентських функцій і не зупиняти законодавчий процес на тривалий час, коли кожен день затримки може мати серйозні наслідки для країни.

Зменшення кількості етапів законодавчої процедури, а саме надання більшої автономії для ухвалення рішень на першому читанні, а також запровадження більш гнучкої процедури для обговорення законопроектів є важливим кроком для адаптації роботи парламенту до нових реалій. Водночас важливо зазначити, що така зміна не впливає на конституційні принципи ухвалення рішень: рішення все одно приймаються через голосування на пленарних засіданнях із дотриманням встановленого кворуму.

Не менш важливим є те, що Верховна Рада України, хоча і застосовує скорочені процедури, активно утримує контроль над процедурою ухвалення законів і гарантує легітимність цього процесу. Попри введення спрощених механізмів для прискорення ухвалення законопроектів, парламентська система намагається зберегти свою інституційну спроможність, залучаючи різноманітні методи для забезпечення якості законодавства, що видається.

Однак у цьому контексті, незважаючи на очевидні переваги скорочених процедур для оперативності, виникає певна тривога щодо ефективності обговорення ключових для держави питань. Поспішне прийняття законів може призвести до непередбачених наслідків або недостатньо ретельного аналізу прийнятих рішень, що вимагає постійної уваги до збереження балансу між швидкістю та якістю законодавчої роботи.

Щодо пропозиції про запровадження дистанційної форми роботи парламенту, її відмова від підтримки Верховною Радою може бути пов'язана з необхідністю зберегти фізичну присутність депутатів для забезпечення

належного контролю та взаємодії в процесі обговорення важливих питань. Дистанційне голосування чи відеоконференції могли б створити ризики для прозорості та об'єктивності процесу, а також ускладнити інституційну стабільність в умовах воєнного стану. Паралельно, хоча дистанційна робота є важливим інструментом для забезпечення безпеки і функціонування в складних обставинах, збереження фізичної присутності є важливим елементом для підтримки авторитету парламенту, особливо в умовах, коли політична ситуація в країні потребує високого рівня прозорості та стабільності.

Запровадження чітко визначеного та гнучкого законодавчого процесу, який би адаптувався до специфіки воєнного часу, є не лише необхідністю, а й стратегічною вимогою для забезпечення ефективного управління державою в умовах кризових ситуацій. Під час війни, коли швидкість реагування на зміни в ситуації, економічні труднощі та загрози національній безпеці набувають вирішального значення, стандартні законодавчі процедури, які включають численні етапи обговорення, затвердження і верифікації законопроектів, можуть суттєво уповільнити процес ухвалення критично важливих рішень.

Тому необхідно створити таку модель законодавчого процесу, яка б не лише відповідала вимогам конституційного ладу, але й дозволяла б парламентарям та виконавчим органам швидко реагувати на зміни в умовах воєнного стану, без затримок, що можуть мати фатальні наслідки для країни. Це передбачає можливість швидкого ухвалення законів, включаючи механізми «скороченого» обговорення та голосування, без втрати якості та прозорості процесу. Потрібно чітко визначити «істотні ознаки» законодавчої процедури, що мають залишатися незмінними, як-от наявність кворуму, необхідність голосування та інші базові принципи, які гарантують легітимність рішень. Ці елементи, на відміну від процедурних аспектів, повинні залишатися сталими, щоб зберегти демократичний характер прийняття рішень у кризовий період.

Водночас повинні бути впроваджені специфічні правила тимчасового характеру, які дозволяють дати можливість пришвидшити процес прийняття законів, зокрема через упровадження гнучких інструментів, таких як «скорочені» процедури для термінових питань, що потребують негайного вирішення. Оскільки військові операції, економічні заходи, соціальні потреби і навіть зміни в міжнародній політиці можуть вимагати оперативних рішень, система управління має бути здатною забезпечити їх ухвалення без затримок. Для цього необхідно не лише змінити саму структуру законодавчого процесу, а й забезпечити чітке розмежування повноважень виконавчої та законодавчої гілок влади, щоб уникнути перекриття повноважень, що у свою чергу може призвести до паралічу управління.

Це також означає, що тимчасові відступи від звичних процедур мають бути виваженими та обґрунтованими. Зокрема, зміни повинні бути чітко обмежені за часом та масштабами, щоб у післявоєнний період законодавчий процес міг повернутися до звичайного режиму без шкоди для демократичних принципів. Тому важливо, щоб будь-які зміни в законодавстві, що стосуються воєнного часу, супроводжувались чіткими гарантіями відновлення нормальної правової процедури після завершення надзвичайного стану.

Реалізація таких заходів також дозволяє зменшити необхідність використання «тимчасових» або «екстрених» рішень, прийнятих виконавчою владою без участі парламенту, що інколи може призводити до негативних наслідків для демократичного процесу. Надзвичайно важливо, щоб під час війни законодавчі органи зберігали контроль над важливими державними рішеннями, одночасно забезпечуючи їх оперативне прийняття.

У той же час важливо, щоб цей процес був прозорим і відкритим для громадськості, щоб громадяни мали змогу зрозуміти і контролювати законодавчі ініціативи. Навіть в умовах спрощеного законодавчого процесу повинна

зберігатися можливість для громадян та організацій виступати з пропозиціями чи критикою, що є частиною підтримки демократичного процесу.

Отже, забезпечення балансу між оперативністю та дотриманням демократичних принципів в умовах війни є складним, але необхідним завданням для збереження стабільності держави. Важливо, щоб парламент зміг адаптуватися до нових умов без порушення основних принципів правової держави.

З огляду на складну ситуацію, що склалася в умовах воєнного стану, забезпечення безпеки Верховної Ради України та народних депутатів стало одним з найважливіших завдань для збереження функціонування парламенту. Агресія з боку Російської Федерації, що проявляється у постійних загрозах інфраструктурним об'єктам, а також у прямому намірі знищити стратегічні державні органи, змусила парламент вжити серйозних заходів щодо обмеження доступу до своєї діяльності та припинення традиційної відкритості. Агресор прямо заявляв про свої плани щодо ураження «центрів прийняття рішень», а тому Верховна Рада України стала мішенню для потенційних атак. Тому, питання безпеки стало пріоритетним і в умовах, коли відкрита і публічна діяльність може стати причиною серйозних загроз, було прийнято рішення обмежити рівень доступу громадськості до роботи парламенту. За таких обставин, Верховна Рада України змушена була обмежити відкритість інформації про свою діяльність, припинивши прямі трансляції своїх засідань[1].

Зупинка прямих трансляцій засідань Верховної Ради стала необхідним кроком для мінімізації можливих загроз. Цей захід, хоч і був сприйнятий деякими як обмеження демократичних принципів, проте є продиктованим обставинами, коли безпека членів парламенту і самого інституту влади виходить на перший

[1] Лабораторія законодавчих ініціатив. Воєнний парламентаризм: як парламентарії відпрацювали в умовах спільної загрози. URL: https://parlament.org.ua/2022/12/12/voyennij-parlamentarizm-yak-parlamentariyi-vidpratsyuvali-v-umovah-spilnoyi-zagrozi/

план. Оскільки кожне засідання може стати мішенню для агресора, збереження конфіденційності у процесі ухвалення важливих рішень стає критично важливим для стабільності держави. Таким чином, впровадження більш обмеженої форми публічного доступу до парламентської діяльності дозволяє значно знизити ризики для безпеки.

Більш того, зважаючи на воєнну обстановку, більшість рішень Верховної Ради України ухвалюються в режимі секретності або з обмеженим доступом до інформації, що забезпечує захист важливих даних і процесів. Після ухвалення рішень громадяни дізнаються про них постфактум, що на перший погляд може здаватися недоліком демократичного процесу. Однак, важливо усвідомлювати, що в таких надзвичайних умовах цей крок є необхідним для ефективної і безпечної роботи парламенту. Затримка в інформуванні громадськості є тимчасовим заходом, що має на меті захист як інституційної безпеки, так і життя та здоров'я тих, хто забезпечує функціонування цієї інституції.

Ще однією важливою складовою таких обмежень є те, що Верховна Рада України, як орган, що забезпечує прийняття рішень, повинна зберегти свою функціональність, попри складні умови. Таким чином, обмеження відкритості не є кінцевим рішенням, а лише засобом для забезпечення безперервності роботи парламенту в умовах зовнішньої загрози. Це також є показником того, що Верховна Рада України адаптується до нових умов, зберігаючи баланс між необхідністю ухвалення рішень і захистом національних інтересів.

Зважаючи на ці фактори, важливим є розвиток механізмів, які дозволяють ухвалювати рішення в умовах обмеженої відкритості. Це включає застосування інноваційних підходів у веденні засідань, зокрема через використання внутрішніх механізмів комунікації і взаємодії, які дозволяють швидко і ефективно приймати рішення без втрати їх легітимності.

Подальше збільшення законотворчої активності Верховної Ради України в умовах воєнного стану на фоні підвищення пріоритетності законодавчих

ініціатив, що безпосередньо стосуються функціонування державного управління в кризових умовах, надає парламенту додаткової політико-правової ваги. Однак ця роль, хоча й стала більш помітною, все ж обмежена певними факторами, зокрема, прискоренням законодавчого процесу, що в свою чергу не завжди супроводжується підвищенням якості прийнятих законів. Інтенсифікація законотворчої роботи в умовах воєнного стану не означає автоматичного покращення результативності парламентської діяльності. Більш того, процес прийняття законів, зокрема в 2022 році, був позначений значним спрощенням процедур, що призводило до прийняття законопроектів вже на етапі першого читання, часто без належного обговорення на другому читанні.

Така практика, коли понад половина законопроектів ухвалюються без другого читання, свідчить про свідоме скорочення часу на розгляд і ухвалення законодавчих ініціатив. Це дає можливість парламенту швидко реагувати на актуальні виклики воєнного часу, забезпечуючи необхідні законодавчі зміни для стабільності державного управління, проте такий підхід ставить під сумнів глибину аналізу кожного законопроекту. Як показує практика, у звичайних умовах парламентської роботи ухвалення законів в другому читанні дозволяє здійснити більш ретельний розгляд і врахувати різноманітні аспекти, які можуть бути не помічені на етапі першого читання.

Скорочення процедур розгляду законотворчих ініціатив також може привести до зниження можливості для публічного обговорення і залучення експертного середовища, що критично важливо для ухвалення збалансованих і ефективних законів. У результаті такого скороченого процесу може зростати ризик ухвалення недосконалих норм, що не враховують усіх нюансів і можуть призвести до юридичних суперечностей або ускладнень у їх реалізації.

Однак потрібно також зазначити, що прискорений процес ухвалення рішень має свої переваги в умовах надзвичайної ситуації, адже державі потрібно швидко приймати ефективні рішення для підтримки стабільності. Проте при такому

балансуванні важливо не втратити з виду якість законодавчого процесу та забезпечити мінімальні гарантії для належного обговорення і правового контролю. У цьому контексті виникає необхідність запровадження механізмів, які б дозволяли зберігати оперативність прийняття законів без шкоди для їхньої якості та відповідності принципам правової держави.

Така динаміка в роботі парламенту, зокрема, передбачає необхідність пошуку шляхів для модернізації законотворчої процедури, яка б дозволила забезпечити більш швидкий процес прийняття законів без втрати їхньої якості, при цьому зберігаючи базові принципи демократичного законодавства та механізмів публічного контролю.

## 2. Реалізація законодавчих, контрольних та представницьких функцій Верховної Ради України під час воєнного стану

В умовах воєнного стану, що було введено в Україні у зв’язку з повномасштабною агресією Російської Федерації, Верховна Рада України як найвищий представницький орган державної влади зіткнулася з безпрецедентними викликами. Її діяльність стала ключовим чинником у забезпеченні ефективного функціонування державного механізму, збереження державності, підтримки обороноздатності країни та захисту прав громадян. Виконання законодавчих, контрольних та представницьких функцій в умовах воєнного стану набуло нових характеристик, зумовлених необхідністю швидкого реагування на зовнішні та внутрішні загрози.

Однією з першочергових задач парламенту стало ухвалення нормативно-правових актів, які дозволяють державі адаптуватися до нових реалій. У цей період Верховна Рада України зосередилася на законодавчій підтримці сектору

безпеки й оборони, прийнятті бюджетних змін, необхідних для фінансування Збройних Сил України. Значна частина законодавчих ініціатив була спрямована на зміцнення обороноздатності, забезпечення роботи критичної інфраструктури та соціального захисту найбільш уразливих категорій населення. Важливим аспектом стало вдосконалення законодавства, що регулює воєнний стан, мобілізацію, роботу військово-цивільних адміністрацій та надання міжнародної допомоги.

Контрольна функція Верховної Ради України в умовах війни також зазнала змін. Парламент здійснює моніторинг дій виконавчої влади, особливо в частині використання бюджетних коштів та міжнародної допомоги, спрямованої на відновлення країни та підтримку військових. Парламентські комітети, як ключові органи в структурі Верховної Ради України, адаптували свою роботу до нових викликів, зосереджуючись на оперативному розгляді питань, пов’язаних із забезпеченням оборони, гуманітарними питаннями та економічною стабільністю. Крім того, у воєнний час особливого значення набули механізми парламентського нагляду за дотриманням прав і свобод громадян, що є важливим елементом у запобіганні зловживанням владою та порушенням конституційних гарантій.

Не менш важливою є реалізація представницької функції Верховної Ради України. В умовах воєнного стану народні депутати виконують подвійну роль: з одного боку, вони представляють інтереси своїх виборців, забезпечуючи вирішення нагальних проблем громад на місцях, а з іншого - діють як дипломатичні представники держави на міжнародній арені. Парламент активно залучається до формування зовнішньополітичної підтримки, зокрема через комунікацію з урядами інших країн, міжнародними організаціями та закордонними парламентарями. Такі зусилля сприяють посиленню санкційного тиску на агресора, отриманню військової та фінансової допомоги, а також підтримці іміджу України як держави, що бореться за демократичні цінності.

Особливістю роботи Верховної Ради України під час воєнного стану стала необхідність оперативного ухвалення рішень та адаптації процедур її діяльності. Використання дистанційних форматів роботи, проведення позачергових засідань, спрощення процедур розгляду законопроєктів - усе це стало відповіддю на виклики, спричинені бойовими діями та безпековими ризиками. Водночас збереження легітимності та демократичності процесів ухвалення рішень залишається основним принципом діяльності парламенту навіть у кризових умовах.

Попри значні досягнення, діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану не позбавлена проблем. Серед них можна виділити недостатню координацію між гілками влади, ризики політичної поляризації, а також складнощі у забезпеченні повного контролю за виконанням прийнятих рішень у кризовій ситуації. У цьому контексті важливо визначити перспективи вдосконалення діяльності парламенту, зокрема через розвиток механізмів міжфракційної співпраці, посилення ролі парламентських комітетів та залучення громадськості до процесів ухвалення рішень.

Реалізація контрольної функції Верховної Ради України в умовах воєнного стану є ключовим аспектом забезпечення ефективності державного управління та підтримки довіри громадян до влади. Парламентський нагляд за діяльністю виконавчої влади набув особливої ваги в контексті необхідності оперативного реагування на виклики війни, а також раціонального використання ресурсів, спрямованих на оборону, гуманітарні потреби та економічну стабільність країни. Контрольна функція парламенту в цих умовах охоплює широкий спектр завдань, включаючи моніторинг виконання рішень уряду та розподілу державних ресурсів. Особлива увага приділяється оцінці ефективності заходів, спрямованих на зміцнення обороноздатності, забезпечення військового постачання, а також підтримку внутрішньо переміщених осіб і постраждалих громадян. Верховна Рада України здійснює аналіз звітів Кабінету Міністрів України та інших органів

виконавчої влади, що дозволяє не лише відстежувати прогрес у виконанні ключових завдань, але й своєчасно виявляти недоліки або затримки у реалізації урядових програм. Контроль за використанням міжнародної допомоги також став важливим компонентом парламентської діяльності. З огляду на масштаби наданої Україні фінансової, військової та гуманітарної підтримки, парламент забезпечує прозорість і підзвітність у розподілі цих ресурсів. Це включає як аналіз фінансових звітів і моніторинг виконання міжнародних угод, так і комунікацію з міжнародними партнерами щодо цільового використання допомоги.

Такий підхід є критично важливим для підтримки довіри з боку міжнародної спільноти та забезпечення сталості зовнішньої підтримки України в умовах війни. У виконанні контрольної функції особливу роль відіграють парламентські комітети, які виступають ключовими суб'єктами моніторингу діяльності виконавчої влади. Профільні комітети Верховної Ради України активно залучаються до оцінки ефективності урядових заходів, зокрема в галузях оборони, соціального захисту, економіки та енергетики. Вони проводять слухання, аналізують виконання законодавства та надають рекомендації щодо вдосконалення державної політики. Ця діяльність є важливим інструментом забезпечення балансу між виконавчою та законодавчою гілками влади, особливо в кризових умовах. Таким чином, реалізація контрольної функції Верховною Радою України під час воєнного стану відіграє визначальну роль у забезпеченні ефективності державного управління, прозорості використання ресурсів та дотримання демократичних стандартів. У поєднанні з іншими аспектами діяльності парламенту це сприяє зміцненню державності, підтримці соціальної стабільності та міжнародного авторитету України.

Окрім виконання базових завдань, контрольна функція Верховної Ради України під час воєнного стану зазнала певних змін, які спрямовані на підвищення ефективності парламентського нагляду в умовах обмеженого часу та

ресурсів. Одним із ключових елементів цього процесу стала посилена координація між різними гілками влади та інституціями. Верховна Рада України у взаємодії з урядом, РНБО та іншими органами виконавчої влади працює над створенням умов для максимально оперативного прийняття рішень і їх подальшого контролю.

У цьому контексті важливу роль відіграють міжвідомчі комісії та робочі групи, утворені за участю народних депутатів України, що дозволяє забезпечувати більш глибокий аналіз реалізації державної політики в конкретних секторах. Значущим викликом для парламентського контролю в умовах війни є питання прозорості й доступності інформації про виконання урядових рішень.

З одного боку, потреба в дотриманні секретності для захисту національної безпеки обмежує обсяги інформації, що може бути публічною. З іншого боку, громадяни, які зазнали серйозних випробувань через війну, очікують від парламенту відкритості та підзвітності.

У цьому контексті Верховна Рада використовує інструменти комунікації, зокрема звітування через відкриті засідання комітетів, публікацію частини інформації про використання бюджетних коштів і міжнародної допомоги, а також організацію громадських обговорень із залученням експертів. Використання цифрових технологій стало ще одним значним кроком у модернізації контрольної функції парламенту. Це включає застосування платформ для аналізу даних, автоматизації моніторингових процесів і створення інструментів для швидкого реагування на порушення або недоліки в роботі виконавчої влади. Завдяки цьому комітети Верховної Ради України мають можливість працювати більш ефективно, що є критично важливим у час, коли ресурси держави потребують максимально ефективного використання. Особливу увагу варто приділити ролі міжнародних стандартів у забезпеченні прозорості контрольної функції Верховної Ради України. Парламент тісно співпрацює з міжнародними організаціями, зокрема ОБСЄ, ПАРЄ та Європейським Союзом,

для впровадження передових практик парламентського нагляду. Така співпраця не лише сприяє підвищенню ефективності роботи Верховної Ради України, але й забезпечує додаткову легітимність її рішень на міжнародному рівні.

Варто відмітити, що останнім часом в парламенті України гостро постала проблема реалізації контрольної функції Верховної Ради України, зокрема щодо забезпечення присутності всього уряду чи окремих міністрів на її засіданнях, що на нашу думку, має важливе значення в контексті функціонування демократичної системи влади та дотримання принципів верховенства права. Стаття 8 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» за процедурним рішенням, прийнятим не менш як третиною голосів її конституційного складу, Верховна Рада України може офіційно запросити або вимагати присутності на засіданні будь-якої посадової особи. Посадові особи, яких вона обирає, призначає, звільняє, або надає згоду на призначення на посаду чи звільнення з посади, а також ті, що входять до складу Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України, офіційно запрошуються або викликаються. Це право стосується осіб, які обираються, призначаються, звільняються Верховною Радою України або за її згодою, а також членів Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України. У цьому контексті парламент має законодавчі підстави для виклику посадових осіб з метою здійснення своєї контрольної функції, яка є фундаментальною складовою системи стримувань і противаг у державному управлінні.

Однак існує суттєва проблема, пов’язана з ігноруванням з боку урядовців цих рішень щодо запрошень на пленарні засідання. Відсутність посадових осіб на засіданнях Верховної Ради України, навіть у разі офіційного виклику, створює численні виклики для належного виконання парламентом його контрольної функції. Така ситуація не лише порушує баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади, а й підриває ефективність парламентського нагляду за діяльністю уряду. Згідно з чинним законодавством, немає чітко встановленої

відповідальності для посадових осіб, які ігнорують офіційний виклик або запрошення на засідання Верховної Ради України. Це залишає парламент без реальних інструментів для забезпечення виконання свого контрольного права, а урядовцям дозволяє уникати публічного звітування та відповідальності.

У демократичних державах контрольна функція парламенту є важливим механізмом забезпечення прозорості та підзвітності виконавчої влади. Верховна Рада України, виконуючи свої функції, має право отримувати інформацію, ставити питання урядовцям і вимагати пояснень щодо дій, рішень або бездіяльності виконавчих органів. Відмова урядовців бути присутніми на парламентських засіданнях унеможливлює реалізацію цих прав і, як наслідок, перешкоджає прийняттю обґрунтованих рішень. Така ситуація створює прецедент для послаблення парламентського контролю і може негативно впливати на якість державного управління.

Особливо актуальною ця проблема стає в умовах воєнного стану, коли питання оперативного реагування та координації дій між гілками влади набувають пріоритетного значення. Відсутність чітко встановлених санкцій за ігнорування викликів парламенту створює умови для уникнення посадовими особами публічного контролю за їхньою діяльністю. У результаті це підриває довіру громадян до парламенту та влади загалом, оскільки створюється враження безкарності урядовців.

На нашу думку, вирішення цієї проблеми можливе лише через вдосконалення законодавства України, зокрема шляхом введення відповідальності за відмову з’явитися на виклик Верховної Ради України. Це може включати запровадження адміністративної відповідальності, наприклад штрафів, а також кримінальної відповідальності за систематичне ігнорування парламентських викликів або надання завідомо неправдивої інформації. Такий підхід забезпечить більш чіткі юридичні механізми для примусу посадових осіб виконувати свої обов’язки перед парламентом.

Введення відповідальності за ігнорування парламентських викликів має супроводжуватися чітким визначенням процедур, які регламентують виклики посадових осіб. Зокрема, необхідно встановити чіткі строки для відповіді на запрошення або виклик, визначити порядок документального оформлення причин відсутності та механізми притягнення до відповідальності у разі порушень. Важливим елементом таких змін має стати забезпечення балансу між потребою в парламентському контролі та дотриманням прав посадових осіб, включаючи можливість оскарження рішення про притягнення до відповідальності.

Міжнародний досвід показує, що ефективна реалізація контрольної функції парламенту є ключовим елементом забезпечення прозорості й підзвітності влади. Наприклад, у багатьох європейських країнах, таких як Німеччина чи Велика Британія, відмова посадовців від участі у парламентських засіданнях розглядається як серйозне порушення, що може призвести до відставки або інших санкцій. В Україні необхідно адаптувати такі практики з урахуванням національного контексту та специфіки державного управління.

Отже, проблема реалізації контрольної функції Верховної Ради України через відмову посадових осіб з’являтися на її засідання є суттєвим викликом для розвитку парламентського контролю.

Окремо, варто звернути увагу на таку важливу функцію Верховної Ради України як представницька функція, яка є фундаментальною складовою демократичного устрою, оскільки вона забезпечує зв’язок між громадянами та державою, висловлюючи волю народу через ухвалення політичних рішень і законодавчих актів. Верховна Рада України, як найвищий представницький орган держави, покликана відображати інтереси громадян, формувати державну політику та здійснювати контроль за її виконанням. У мирний час ця функція реалізується через механізми парламентських засідань, депутатських звернень, роботи в комітетах, взаємодію з виборцями та залучення громадян до

формування державних рішень. Проте воєнний стан вносить суттєві корективи у виконання цієї функції, що породжує низку викликів і проблем, які потребують наукового осмислення та практичного вирішення.

Воєнний стан в Україні створює суттєві обмеження для прямого зв’язку між народними депутатами та громадянами, що є важливим елементом демократичного процесу. Основною проблемою є значна зміна пріоритетів у діяльності державних органів, зокрема Верховної Ради України, яка зосереджує свою увагу на питаннях національної безпеки та оборони. У таких умовах законодавці більше спрямовують свої зусилля на ухвалення термінових законів, необхідних для підтримки країни в умовах війни, ніж на участь у громадських заходах або особисті зустрічі з виборцями.

Це зменшує можливості для депутатів брати участь у звичному діалозі з громадянами, що є ключовим аспектом їхньої діяльності в умовах мирного часу. Безпосередній контакт із виборцями, проведення зустрічей на місцях дозволяють не лише інформувати про діяльність парламенту, а й отримувати важливий зворотний зв'язок, враховувати потреби і проблеми населення. Однак, воєнний стан ускладнює ці процеси через бойові дії, які обмежують доступ депутатів до окремих регіонів країни. Наприклад, у зонах активних бойових дій або тимчасово окупованих територіях зв'язок з громадянами стає практично неможливим.

Наявність цих обмежень веде до значного зниження ефективності представництва інтересів громадян у парламенті. Відсутність фізичного контакту з виборцями обмежує депутатів у здатності адекватно оцінювати ситуацію на місцях та оперативно реагувати на потреби суспільства. Такі умови можуть призвести до відчуження депутатів від реальних проблем громадян і спотворення їхньої політичної репрезентації.

Продовження зв'язку між депутатами та громадянами в умовах воєнного стану вимагає оперативної адаптації існуючих механізмів комунікації. Враховуючи обмеження на фізичний доступ, особливо в зонах активних бойових

дій, депутати можуть використовувати новітні цифрові технології для забезпечення прямого контакту з виборцями. Онлайн-платформи, відеоконференції, соціальні мережі та мобільні додатки можуть стати основними інструментами для забезпечення зворотного зв'язку, дозволяючи громадянам звертатися до своїх представників, задавати питання та висловлювати свої проблеми.

Зважаючи на специфіку воєнного часу, такі інструменти можуть бути не лише засобом комунікації, але й важливими механізмами для здійснення контролю та моніторингу суспільної думки. Через інтернет-доступ виборці можуть надсилати депутатам свої зауваження щодо поточної політики, пропонувати альтернативні рішення, що дозволяє законодавцям залишатися в курсі реальних проблем навіть у відсутність безпосереднього контакту.

Однак використання цифрових технологій не є панацеєю і має свої обмеження. Не всі громадяни мають доступ до інтернету, зокрема у віддалених та постраждалих від бойових дій регіонах, що може призвести до цифрового відчуження певних категорій населення. Крім того, наявність цифрових загроз, зокрема кібератак та маніпулювання інформацією, ставить перед депутатами нові виклики у підтриманні довіри та ефективності зв'язку з громадянами.

Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є розвиток системи мобільних приймалень депутатів, які можуть функціонувати навіть в умовах обмеженого доступу. Це дозволить депутатам отримувати інформацію не лише через інтернет, але й через прямі телефонні дзвінки, використовуючи короткотривалі або постійні зв'язки з представниками територіальних громад. Такі ініціативи можуть включати в себе співпрацю з громадськими організаціями, що займаються правами людини або підтримкою вразливих груп населення.

Водночас важливо враховувати, що в умовах воєнного стану відсутність звичних способів комунікації не повинна означати повного зниження доступу громадян до своїх обранців. Парламенту необхідно продовжувати активно

працювати над удосконаленням комунікаційних стратегій, що дозволяють підтримувати прямий зв'язок із населенням, особливо в такі критичні періоди, коли необхідно максимально враховувати думку громадян у процесі ухвалення важливих рішень.

З початком повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, країна опинилася в надзвичайних умовах, що вимагали значних змін у всіх сферах державного управління, зокрема в роботі парламенту. Верховна Рада України, як головний законодавчий орган держави, не могла залишитися осторонь від нових викликів, зокрема щодо забезпечення національної безпеки та оборони. У зв'язку з цим, Голова Верховної Ради України видав Розпорядження, яке обмежує виїзд народних депутатів за кордон без офіційного запрошення від іншого парламенту чи групи дружби. Це рішення стало реакцією на численні випадки зловживання депутатами правом на виїзд за кордон для особистих цілей під час війни, зокрема для відпочинку, що ставало явним порушенням їхніх обов'язків перед виборцями та державою.

Проте, згідно зі статтею 26 Закону України «Про статус народного депутата України», народні депутати України мають непорушність своїх повноважень, і їх не можна обмежувати, окрім випадків, передбачених Конституцією України, цим та іншими законами України. Тому введення таких обмежень на виїзд депутатів, яке обмежує їхні конституційні права на свободу пересування, ставить під сумнів законність цього рішення в контексті демократичного управління. Конституція України гарантує депутатам право на свободу пересування, і будь-які обмеження цього права мають бути юридично обґрунтованими та узгодженими з іншими законодавчими актами, що регулюють їхній статус і діяльність. Проте, наявність воєнного стану дозволяє тимчасово обмежувати певні права громадян, зокрема і депутатів, за умови, що ці обмеження не суперечать основним принципам демократії.

Обмеження на виїзд викликало бурхливі дискусії, оскільки воно порушувало права народних депутатів України, гарантовані Конституцією України та Законом України «Про статус народного депутата України». Однак, в умовах війни, коли країна потребує максимального зосередження на питаннях національної безпеки та оборони, важливо, щоб депутати знаходились у межах держави та займались виконанням своїх прямих обов'язків, а не використовували можливість виїхати для приватних справ. Така заборона допомагає знизити ризик зловживань і забезпечити ефективну роботу Верховної Ради, що є ключовим органом у прийнятті важливих рішень для держави.

Одним із основних позитивних аспектів цього рішення є запобігання зловживанням правом на виїзд. На початку війни дійсно спостерігалися випадки, коли депутати використовували своє право на виїзд за кордон для особистих потреб, зокрема для відпочинку чи вирішення приватних справ, що було несумісно з їхніми обов'язками як народних обранців. Така заборона допомагає знизити ризик зловживань і забезпечити ефективну роботу Верховної Ради України, що є ключовим органом у прийнятті важливих рішень для держави.

Ще одним важливим плюсом цієї заборони є підвищення ефективності роботи парламенту в умовах війни. Заборона на виїзд дозволяє депутатам зосередитись на прийнятті необхідних законодавчих рішень та оперативно реагувати на зміну ситуації на фронті. Присутність депутатів у країні важлива для забезпечення швидкого прийняття рішень, оскільки під час воєнного стану кожне законодавче рішення може мати критичне значення для забезпечення функціонування держави та захисту її інтересів. Водночас, відсутність виїздів за кордон сприяє зниженню відволікання депутатів на інші справи, що дозволяє максимально ефективно використовувати їхній час та ресурси для роботи в парламенті.

Обмеження на виїзд також дозволяє зміцнити довіру громадян до парламенту. В умовах війни українці очікують від своїх обранців не лише

рішучих дій у парламенті, а й їхньої присутності на місці, де приймаються рішення, які впливають на майбутнє країни. Якщо депутати перебувають у країні та активно працюють над важливими законодавчими ініціативами, це сприяє формуванню позитивного іміджу Верховної Ради України серед населення, яке чекає на конкретні дії від своїх обранців. Це, у свою чергу, допомагає зміцнити довіру до парламенту та його діяльності в умовах війни, коли кожен депутат має бути на своєму місці.

Окрім цього, введення додаткових бюрократичних процедур для виїзду депутатів дозволяє посилити контроль за їхньою діяльністю. Зокрема, всі відрядження тепер проходять через Апарат Верховної Ради, що дає можливість чітко фіксувати, коли, куди і на яких підставах виїжджає кожен депутат. Цей механізм контролю дозволяє запобігти несанкціонованим поїздкам і забезпечує більшу прозорість у діяльності народних обранців. У випадку, якщо депутат планує виїзд за кордон, він повинен отримати офіційне запрошення, що дозволяє уникнути ситуацій, коли депутати залишають країну без належного контролю та без важливих для держави причин.

Необхідно також зазначити, що Кабінет Міністрів України ухвалив постанову, яка забороняє виїзд державних службовців закордон без поважних причин на час війни. Це рішення, що було оприлюднене та підкріплює загальну політику обмеження виїзду чиновників і депутатів у період воєнного стану. Така заборона має на меті забезпечення того, щоб ключові особи, які відповідають за державне управління, залишались в Україні і займались питаннями національної безпеки та функціонування держави в кризових умовах.

Однак, це рішення має й свої мінуси. По-перше, воно порушує права депутатів на свободу пересування, що є важливим елементом демократичного суспільства. Конституція України гарантує народним депутатам України, право на свободу пересування. Заборона на виїзд без офіційного запрошення може розглядатися як порушення цього права, що ставить під сумнів законність такого

рішення в демократичному контексті. Хоча воєнний стан дає право на тимчасові обмеження певних прав, важливо, щоб ці обмеження не ставали системними і не порушували основоположні права громадян.

По-друге, бюрократичні процедури, пов'язані з оформленням відряджень депутатів, можуть значно затягувати процес ухвалення рішень. В умовах війни, коли оперативність є критично важливою, затримки, пов'язані з організацією поїздок та відряджень, можуть стати додатковим навантаженням на систему. Це, в свою чергу, може призвести до уповільнення роботи парламенту, що в умовах кризи є неприпустимим.

Ще одним негативним моментом є можливе обмеження можливостей для міжнародної діяльності депутатів. Народні депутати активно беруть участь у міжнародних форумах, конференціях та зустрічах, де обговорюються питання зовнішньої політики, безпеки та підтримки України на міжнародній арені. Заборона на виїзд може знизити їхню здатність брати участь у таких важливих заходах, що в умовах війни може вплинути на зовнішньополітичні відносини та дипломатичний вплив країни.

Нарешті, введення заборони на виїзд може викликати напруження всередині парламенту. Деякі депутати, незадоволені такими обмеженнями, можуть виступити проти, що призведе до політичних суперечок і внутрішніх конфліктів. У разі політичної нестабільності, це може мати негативний вплив на ефективність парламентської роботи, що є вкрай важливим під час війни.

Отже, хоча рішення Голови Верховної Ради щодо обмеження виїзду депутатів має свої позитивні сторони, зокрема у зменшенні зловживань та підвищенні ефективності роботи парламенту, воно також має ряд мінусів, зокрема порушення прав депутатів та бюрократичні труднощі. Водночас, в умовах воєнного стану це рішення може бути виправданим, якщо воно сприяє стабільності та ефективності роботи Верховної Ради України, однак важливо

зберігати баланс між безпековими вимогами та правами народних депутатів України.

## 3. Висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану: прозорість та інформування громадськості

В умовах воєнного стану зростає важливість прозорості та інформування громадськості про діяльність парламенту, що стає основою для підтримки довіри серед населення. В умовах війни забезпечення відкритості процесу ухвалення рішень та комунікація з громадянами набувають ще більшого значення, оскільки вони стають інструментами боротьби з дезінформацією та збереженням демократичних цінностей.

Окреме місце займає питання використання різних комунікаційних каналів для забезпечення належного рівня інформування, а також організація роботи прес-служби Верховної Ради України в умовах воєнного стану. Прозорість парламентської діяльності є основним принципом, що забезпечує відкритість роботи органів влади для громадян і дозволяє ефективно контролювати їх діяльність. У звичайних умовах прозорість сприяє довірі до парламенту, проте під час воєнного стану це набуває ще більшого значення. Війна ставить перед органами влади нові виклики, серед яких – забезпечення стабільності політичної системи, підтримка морального духу громадян, подолання інформаційної ізоляції та боротьба з пропагандою ворога. У цей період важливо забезпечити, щоб кожне рішення, кожен крок парламенту був зрозумілим і доступним для людей. Прозорість стає інструментом, який дозволяє громадянам не лише зрозуміти, які рішення приймаються, а й оцінити їх доцільність та ефективність. Оскільки суспільство потребує підтримки, стабільності та чіткої координації з боку органів державної влади. Якщо інформація про діяльність парламенту є доступною та

зрозумілою, це сприяє зміцненню довіри до органів влади, підвищує відчуття безпеки у громадян, знижує ризик паніки та сприяє стабільності на внутрішньому фронті.

Забезпечення доступності інформації під час війни є також критичним для запобігання маніпуляціям та дезінформації. У кризових ситуаціях будь-яка інформація може бути використана для посилення соціальної напруги або створення фальшивих наративів. Тому прозорість та чіткість у подачі інформації з боку Верховної Ради України здатні нейтралізувати потенційні загрози з боку пропагандистських кампаній, які використовує ворог.

Доступність цієї інформації дозволяє кожному громадянину мати достовірне уявлення про те, що відбувається в країні, і як органи влади реагують на поточну ситуацію. Сучасні технології відкривають безліч можливостей для ефективної комунікації парламенту з громадянами. Оцінка використання різних каналів комунікації для інформування населення про діяльність Верховної Ради України є важливим аспектом забезпечення прозорості під час воєнного стану. Офіційний сайт Верховної Ради України залишається основним джерелом для публікації законопроєктів, рішень, повідомлень і новин, що стосуються парламентської діяльності. У період війни важливо підтримувати актуальність цієї платформи, забезпечуючи доступність інформації у будь-який час, що дозволяє громадянам слідкувати за процесами ухвалення рішень. Прес-релізи є важливим інструментом для швидкого та зрозумілого висвітлення позиції Верховної Ради України щодо ключових питань. Вони забезпечують широку аудиторію швидкою подачею найважливіших новин. У той же час соціальні мережі (Facebook, Telegram, Twitter, Instagram, YouTube) надають можливість більш інтерактивної взаємодії з громадянами, надаючи їм платформу для висловлення думок, запитань і пропозицій. Це особливо важливо в умовах воєнного стану, коли необхідно оперативно реагувати на потреби та настрої населення.

Теле- і радіо-трансляції є традиційними, але надзвичайно важливими засобами інформування, зокрема для осіб, які не мають доступу до Інтернету або користуються лише певними технологіями. У період воєнного стану Верховна Рада України може використовувати ці платформи для надання важливої інформації, у тому числі прямі трансляції засідань парламенту, що дозволяють громадянам спостерігати за процесами ухвалення важливих рішень. Мобільні додатки також стають важливим каналом для надання актуальної інформації. Спеціальні додатки можуть бути розроблені для зручного доступу до новин, законодавчих ініціатив та інших важливих подій, що стосуються діяльності парламенту. Ці інструменти дозволяють здійснювати комунікацію з громадянами навіть під час збоїв в інших комунікаційних мережах.

Особлива увага повинна приділятися роботі прес-служби Верховної Ради України в умовах воєнного стану. Вона має бути готовою оперативно реагувати на будь-які запити від медіа, громадян та міжнародних партнерів. Завдання прес-служби полягає не лише в наданні інформації, але й у забезпеченні її об'єктивності та своєчасності. Важливо, щоб прес-служба активно використовувала всі доступні канали комунікації для донесення інформації до широкої аудиторії, зокрема, через регулярні брифінги, публічні коментарі та онлайн-платформи. Медіа, зокрема журналісти, відіграють ключову роль у забезпеченні об'єктивного висвітлення роботи парламенту під час воєнного стану. Вони виступають посередниками між парламентом і громадянами, що дозволяє передавати важливу інформацію у доступній та зрозумілій формі. У період війни роль журналістів зростає, оскільки їхня робота може впливати на загальний моральний стан суспільства та допомагати громадянам правильно орієнтуватися в складних політичних та правових питаннях.

Журналісти повинні працювати над тим, щоб інформація була не лише правдивою, а й зрозумілою для всіх верств населення, не піддаватися маніпуляціям з боку будь-яких політичних сил чи зовнішніх факторів. Вони

мають дотримуватися високих етичних стандартів, сприяючи формуванню інформованого суспільства, яке здатне приймати правильні рішення в умовах війни. Таким чином, висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану є важливим інструментом для зміцнення довіри до парламенту, забезпечення його прозорості та інформування громадськості про процеси, що відбуваються в країні.

Варто відмітити, що в Україні існує проблема централізації новинного простору «Єдині Новини», що виникає через домінування кількох великих медіа-каналів і фактичну монополізацію інформаційних потоків. Ця ситуація має як позитивні, так і негативні аспекти, які впливають на громадське сприйняття подій і процесів, що відбуваються в країні.

З одного боку, єдині новини дозволяють об'єднати зусилля різних медіа-ресурсів для забезпечення єдиного інформаційного простору, що підвищує ефективність комунікації та синхронізує подачу важливих подій. В умовах воєнного стану та політичної нестабільності це може бути корисним, оскільки централізована подача новин допомагає уникати плутанини, запобігає поширенню дезінформації і створює однорідну картину подій для широкої аудиторії. Однак є й численні мінуси. Централізація новин може призвести до обмеження доступу до альтернативних точок зору, коли інформація подається через призму конкретних політичних чи економічних інтересів. Це створює ситуацію, коли критична інформація може бути замовчена або подана в спотвореному вигляді, що підриває довіру до медіа та посилює політичну поляризацію в суспільстві. Водночас з'являється проблема уніфікації повідомлень, коли незалежність і різноманітність джерел інформації втрачається, що зменшує можливість для глибокого аналізу ситуації. Однією з найбільш складних проблем у сучасній українській медійній політиці є обмеження трансляцій пленарних засідань Верховної Ради онлайн. В умовах, коли парламент має приймати важливі рішення в умовах війни, відсутність доступу до цих

трансляцій значно ускладнює процес інформування громадян про діяльність парламентаріїв. Плюс цього рішення, на думку деяких експертів, полягає в тому, що воно дозволяє зберігати контроль над інформаційним потоком і обмежити потенційну маніпуляцію або спотворення інформації в реальному часі. У разі, якщо трансляції будуть здійснюватися без належного контролю, є ризик поширення недостовірної або неповної інформації, що може викликати соціальні напруги або паніку серед населення.

Однак головний мінус такого рішення полягає у звуженні доступу до діяльності органу влади. Обмеження онлайн-трансляцій створює бар'єри для прозорості роботи парламенту, що може призвести до зниження довіри до його рішень. Громадяни втрачають можливість спостерігати за важливими дискусіями і ухваленням рішень, що може підкріпити стереотипи про непрозорість і закритість парламентської роботи, а також обмежити доступ до важливої інформації, коли громадяни потребують підтримки і роз'яснень з боку державних інститутів.

Подібні обмеження зменшують рівень громадянської активності та участі в політичних процесах. Водночас заборона на відвідування пленарних засідань Верховної Ради України журналістами під час воєнного стану також є ще однією проблемною. Цей крок може бути виправданий потребою у забезпеченні безпеки та збереженні функціональності парламенту в умовах надзвичайного стану. Він дозволяє контролювати потоки інформації, зменшуючи ризик проникнення сторонніх осіб та спроб дестабілізації внутрішньої роботи органу влади.

Проте цей підхід має і низку серйозних недоліків. Обмеження доступу журналістів до пленарних засідань Верховної Ради України не дозволяє забезпечити належний рівень контролю за діяльністю депутатів та процесом прийняття рішень, оскільки журналісти виступають важливими медіаторами між парламентом та громадянами. Без можливості безпосереднього відвідування засідань, преса не може надавати об'єктивну та оперативну інформацію про хід

парламентської роботи, що в свою чергу призводить до зниження рівня прозорості. Задля забезпечення незалежності медіа журналісти повинні мати можливість здійснювати свою діяльність у парламенті, адже це є основою для належного висвітлення політичних процесів.

Більш того, заборона на доступ до пленарних засідань підриває свободу преси, що є однією з основних характеристик демократичного суспільства. Зменшення кількості джерел інформації про внутрішню роботу парламенту може призвести до зниження довіри громадян до влади та її рішень, посилюючи недовіру та критику з боку опозиційних сил.

Отже, всі ці обмеження на трансляцію пленарних засідань та доступ журналістів до парламенту створюють складну ситуацію для забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в умовах воєнного стану. Вони ставлять під загрозу демократичні принципи, що лежать в основі функціонування парламенту, а також можуть призвести до значного посилення інформаційної ізоляції, що ускладнить підтримку зв'язку між парламентом і громадянами. Тому, хоч і з огляду на безпекові ризики ці обмеження мають певні позитивні аспекти, важливо знайти баланс між безпекою і прозорістю, який дозволить зберегти довіру громадян до діяльності парламенту, забезпечуючи при цьому ефективне функціонування всіх його органів.

На нашу думку, продовження таких обмежень на доступ журналістів та онлайн-трансляцію пленарних засідань може створити значні соціальні та політичні наслідки. Прозорість у діяльності парламенту є важливим елементом демократичної системи, і навіть у період воєнного стану цей принцип не має бути повністю виключений. Втрата цього аспекту може призвести до негативних настроїв серед громадян, посилення скептицизму щодо рішень, які ухвалюються в парламенті, а також до зниження довіри до органів влади в цілому.

Одним із головних аргументів на користь обмеження доступу медіа та громадськості до діяльності парламенту є безпека. У ситуаціях, коли країна

знаходиться в стані війни, забезпечення належного рівня безпеки депутатів, працівників парламенту та журналістів може бути ускладнене, і це може виправдати обмеження вільного доступу. Однак без належної комунікації з громадськістю ці заходи можуть викликати нерозуміння та відчуття ізоляції серед населення. Проблема посилюється тим, що громадяни можуть почати сприймати такі заходи як спробу влади приховати інформацію або маніпулювати фактами на свою користь, особливо в умовах політичної напруги та війни.

Водночас, для забезпечення здорового функціонування демократичних інститутів, важливо налагодити інші канали комунікації, які дозволяють компенсувати ці обмеження. Наприклад, запровадження незалежних журналістських ініціатив, які працюють в умовах воєнного стану, може стати важливим інструментом для підвищення прозорості. Такі ініціативи можуть не тільки виконувати роль незалежного моніторингу, а й забезпечувати оперативне висвітлення роботи парламенту без ризику маніпуляцій та спотворення фактів. Однак для цього необхідно створити умови для вільного доступу до інформації та належного захисту журналістів, які здійснюють свою діяльність в умовах підвищеної небезпеки.

Що стосується трансляцій пленарних засідань онлайн, то варто зазначити, що інтернет-платформи можуть стати основним джерелом інформації для багатьох громадян, які хочуть бути в курсі подій. Онлайн-трансляції також забезпечують доступ до обговорень, які відбуваються в залі парламенту, і дозволяють громадянам оцінювати позиції різних політичних сил і їхні аргументи. Обмеження трансляцій або їхня відсутність підриває основи відкритої політики та спрощує політичні маніпуляції, оскільки громадяни не мають прямого доступу до важливої інформації.

Заборона на відвідування журналістами пленарних засідань також є важливим питанням. У ситуаціях, коли журналісти не можуть бути присутніми на засіданнях, вони втрачають можливість безпосередньо фіксувати і перевіряти

інформацію, що подається депутатами. Це дозволяє зменшити контроль з боку медіа за діяльністю парламенту та віддаляє громадян від безпосередньої участі в політичному процесі. У підсумку це може призвести до поширення чуток та неправдивої інформації, оскільки журналісти, які є незалежними спостерігачами, не можуть перевірити факти та об'єктивно висвітлити події.

Незважаючи на всі ці труднощі, важливо пам'ятати, що найбільше значення для держави в умовах воєнного стану має збереження довіри між органами влади та громадянами. Під час війни надзвичайно важливо підтримувати стабільність та злагоду в суспільстві, а прозорість є ключовим елементом цього процесу. Без належного інформування та відкритості парламентських процесів виникає загроза посилення соціальних розколів, відчуття безнадійності та дистанції від держави. Врешті-решт, забезпечення належного рівня комунікації з громадськістю, навіть у важкі періоди, стане основою для демократичного управління в Україні та основою для довгострокової стабільності після завершення воєнного стану.

Отже, на нашу думку, необхідно знайти баланс між безпекою і прозорістю, щоб уникнути негативних соціальних і політичних наслідків, зберігаючи довіру громадян до парламенту в умовах воєнного стану.

Отже, підсумовуючи можна прийти до висновків:

1) Виявлено, що специфіка функціонування парламенту в період надзвичайних викликів визначається необхідністю адаптації до екстремальних умов, збереженням стабільності управлінських процесів і підвищенням оперативності у прийнятті рішень. Верховна Рада України відіграє центральну роль у забезпеченні законодавчого регулювання національної безпеки, підтримці обороноздатності, формуванні зовнішньої політики та соціальному захисті населення.

2) Встановлено, що одним із ключових аспектів ефективної діяльності парламенту стало вдосконалення законодавчих процедур через впровадження

спрощених механізмів ухвалення рішень. Це дозволило оперативно реагувати на виклики війни, зокрема у сферах національної безпеки, мобілізації ресурсів і функціонування критичної інфраструктури. Однак, водночас було ідентифіковано ризики надмірної концентрації влади в руках окремих суб'єктів, зниження якості законодавчої роботи та обмеження демократичних процедур.

Дослідження показало, що контрольна функція Верховної Ради України за діяльністю виконавчої влади набуває особливого значення в умовах війни. Адаптація механізмів парламентського контролю, включаючи цифровізацію моніторингових процесів та підвищення прозорості у використанні державних ресурсів і міжнародної допомоги, стала важливим кроком у зміцненні демократичних стандартів. Водночас потребують подальшого вдосконалення процедури забезпечення підзвітності урядовців, що є критичним для збереження балансу між гілками влади.

У свою чергу, представницька функція парламенту також зазнала трансформації в умовах обмеженого доступу до окремих регіонів та викликів у комунікації з виборцями. Використання цифрових інструментів та нових форм взаємодії з громадянами стало ключовим фактором збереження діалогу між депутатами і суспільством. Проте нерівний доступ до цифрових ресурсів у деяких регіонах України підкреслив необхідність розробки інклюзивних механізмів взаємодії.

У процесі забезпечення парламентської діяльності в умовах воєнного стану зберігається низка системних проблем, серед яких недоліки в координації між Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими державними інститутами, а також обмеження відкритості парламентських процедур. Це підкреслює важливість модернізації законодавства і впровадження нових механізмів міжвідомчої співпраці.

Отже, загалом діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану демонструє високу інституційну стійкість і здатність адаптуватися до

надзвичайних обставин. Проте забезпечення балансу між оперативністю ухвалення рішень, дотриманням демократичних стандартів і прозорістю процедур залишається ключовим викликом для парламенту. Подальші наукові дослідження мають зосередитися на вдосконаленні парламентських практик, які сприяли б ефективному функціонуванню державних інститутів у кризових ситуаціях, з урахуванням потреб суспільства та принципів верховенства права.

**Список використаних та рекомендованих джерел**


1. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.
2. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алєксєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алєксєєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 11-57. https://ir.library.knu.ua/knurepo/handle/123456789/301
3. Даниленко Л.І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. Том 18 № 2 (2023) С. 25-30. https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1609/1307
4. Даниленко Л.І., Аліксійчук О.В. Український парламент і парламентаризм: політико-правовий аспект. Наукові перспективи. № 10(40). 2023. С. 90-100. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7029/7069 DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-10(40)-90-100
5. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. – 2013. – 268 с.
3. Закон України «Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні"» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text (дата звернення: 05.01.2025).
4. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 05.01.2025).
5. Лабораторія законодавчих ініціатив. Воєнний парламентаризм: як парламентарії відпрацювали в умовах спільної загрози. URL: https://parlament.org.ua/2022/12/12/voyennij-parlamentarizm-yak-parlamentariyi-vidpratsyuvali-v-umovah-spilnoyi-zagrozi/ (дата звернення: 05.01.2025).

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

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану) : проект Закону (реєстр. № 7187 від 21 березня 2022 року). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39250 (дата звернення: 05.01.2025).

8. Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. Український часопис конституційного права. 2019. № 2.

9. Саліженко О. Річниця війни : як парламент рік працював в умовах воєнного стану. URL: https://www.chesno.org/post/5519/ (дата звернення: 05.01.2025).

10. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text. (дата звернення: 05.01.2025).

11. Goshovska, V., Danylenko, L., Dudko, I., Goshovskyi, V., Reiterovych, I. (2024). Political leadership in the representative power of ukraine in the context of global challenge. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, Special Issue I (14/1-XXXIX). C. 189-194. ULR: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/A_38.pdf

12. Kreidenko, V., Goshovskyi, V., Kravchuk, O., Dvulit, M.-M., & Dzeha, V. (2024). Parliamentary capacity in Ukraine's post-war public governance system. Multidisciplinary Reviews, 8, 2024spe060. https://doi.org/10.31893/multirev.2024spe060

# РОЗДІЛ 3.
# СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*1. Повноваження та обов'язки народних депутатів України.*

*2. Роль політичних партій у формуванні парламенту.*

*3. Види відповідальності парламентарів.*

## 1. Повноваження та обов'язки народних депутатів України

Згідно статусу народного депутата, що визначає політико-правову природу депутатського мандату, а також підзвітність та підконтрольність виборцям науковці виділяють три види відповідальності[1].

По-перше, це *кримінальна відповідальність*, ключовим поняттям якої є кримінальний злочин. Проте парламентарі мали до 2019 року депутатський імунітет і їх можна було притягнути народного депутата можливо було лише за згоди Верховної Ради України.

Так, лише у 2020 році притягнуто до такої відповідальності 90 народних депутатів.

По-друге, *політична відповідальність*, що лежить в рамках кодового поняття – «програма партії». Політичну відповідальність має сенс простежити як у депутата-партійця, що представляє інтереси народу, дотримуючись при цьому політичної програми партії, так і у депутата - мажоритарника, який орієнтується на представницьку та законодавчу діяльність та реалізацію своїх локальних програмних засад. При цьому слід мати на увазі, що політична відповідальність,

[1] Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.

насамперед, націлена на стратегічне планування та вирішення стратегічних завдань (пошук системного вирішення загальнозначущої, загальнолюдської, загальнодержавної, моральної проблеми). Про те, чи відповідальний депутат чи ні, можна вже говорити, оскільки їх обрано 5 років тому. Заради поточного контролю за виконанням представником народу своїх обов'язків слід звертати увагу на те, в яких комісіях він працює, у яких законотворчих ініціативах бере участь, чиї інтереси лобіює, наскільки послідовно відстоює те, що планував у своїх політичних програмах. Політична відповідальність – це відповідальність депутата перед своїми виборцями.

По-третє, *відповідальність моральна*, що зводиться до поняття «обіцянка». Цей вид відповідальності більшою мірою характеризується як суб'єктивна відповідальність, яка виводиться з особистісних якостей депутата, таких як порядність, розуміння, співчуття та ставлення до проблем населення як до своїх власних. Подібний вид відповідальності простежується відразу ж після обрання депутатом, оскільки тут насамперед вирішуються тактичні завдання, тобто ті конкретні заходи, які застосовує народний обранець, щоб виконати свої обіцянки, дані виборцю (полагодити дах, прокласти дорогу, зробити дитячий майданчик та так далі). Моральна відповідальність депутата - це перед виборцями чи окремими їх групами (людей похилого віку, молоддю, жінками, дітьми тощо).

Притягнути депутата до відповідальності у правовому плані виборцю дуже складно. Механізми відкликання, прописані у вітчизняних нормативних актах ефективно не діють. Низький рівень політизованості, правової культури заважає багатьом громадянам, які страждають від бюрократичного свавілля, правочинно покарати депутата, який дискредитував себе.

Поряд із цим, деякі народні депутати турбуються виключно про відповідальність перед групами інтересів та тиску, які профінансували виборчу кампанію з метою отримання лобістських важелів. Адже на національному політичному полі, фінансово-промислові групи, олігархічні клани, нерідко

вкладають відчутні ресурси в окремих осіб, які згодом відпрацьовують специфічні замовлення.

Сутність мандата народного представника за різних варіантів взаємовідносин депутата та виборців визначається як «вільний» або «імперативний» мандат. На перший погляд, може здаватися, що імперативний мандат більшою мірою відповідає суті народовладдя як принципу організації та функціонування публічної влади. Народний представник, який отримує від виборців під час передвиборчої кампанії накази щодо своєї майбутньої діяльності, після обрання виконує волю своїх виборців, а у разі, якщо його роботу буде визнано незадовільною, позбавляється свого мандата. При цьому втрата депутатом свого статусу може статися як за чергових виборів, так і достроково, при відкликанні депутата.

Застосування пропорційної виборчої системи (так звані «вибори за партійними списками») розриває безпосередній зв'язок парламентаря з певною територією – виборчим округом

Водночас пропорційна система дозволяє мати представників у парламенті не лише більшості, а й виборцям, які опинилися у меншості.

Мажоритарна система у межах кожного виборчого округу дає представництво лише більшості виборців, абсолютно анулюючи голоси меншості. Отже, з одного боку, мажоритарна виборча система, дозволяє встановити «прямий зв'язок» між народним представником та його виборцями, але з іншого боку, пропорційна система краще відображає у складі представницького органу все різноманіття політичних поглядів, що набули поширення в суспільстві[1] Однією з найважливіших складових парламентської діяльності є її етико-правове регулювання, оскільки:

[1] Висновок щодо проєкту виборчого кодексу Верховної Ради України: прийнятий Радою за демократичні вибори на 35-му засіданні (Венеція, 16 груд. 2010 р.) та Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17-18 груд. 2010 р.): http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal_sud_prak/Analiz_viborche_zakonodavstvo.doc

- діяльність парламентарів зачіпає різні суспільні інтереси й передбачає високий ступінь моральної відповідальності перед своїми виборцями;
- парламентська діяльність - це безперервний процес взаємодії.

Це безперервний процес взаємодії та спілкування з колегами, учасниками законотворчого процесу, виборцями, представниками іноземних делегацій, посадовими особами та засобами масової інформації. Цей процес вимагає психологічної культури спілкування, мовлення, ведення парламентських дебатів та дотримання парламентського етикету;

- професійна парламентська етика ґрунтується як на особистих переконаннях, так і на морально-психологічному впливі з боку інших представників депутатського корпусу.

Це пов'язано не лише з морально-психологічним впливом інших представників, віце-спікерів, але й з нормами парламентського регламенту. Характерною рисою діяльності парламентарів та вищих ешелонів державної влади загалом є необхідність трансформації політичних заяв у законодавчі чи інші правові форми.

Однак політична діяльність за своєю суттю є соціальною, значною мірою публічною і згуртовуючою, а законотворчість вимагає високого рівня підготовки, професіоналізму, компетентності та наполегливості;. Рівень етичних стандартів має значний вплив на рівень ефективності парламентської діяльності.

Це пов'язано з тим, що він показує, наскільки чітко депутати розуміють свої функції, повноваження, свою роль у визначенні політичного курсу держави та відповідальність своєї позиції та дій перед виборцями[1].

*Обов'язки парламентарів мають складну структуру.*

[1] Максіменцева Н.О. Парламентаризм у публічному управлінні у період воєнного стану (юридичний аспект) Юридичний науковий електронний журнал 2022. № 10 DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/20

По-перше, до них відноситься здійснення дій, спрямованих на виконання законотворчих функцій Верховної Ради України. Через те, що у своїй діяльності народні представники повинні суворо дотримуватися закону та інших правових актів, то їх дії не можуть йти всупереч з встановленими вимогами.

По-друге, в обов'язки депутата входить утримання від скоєння дій, які є обмежувачем неправомірної діяльності депутата, що вказує на неповажне ставлення до своєї країни (певної території, яку він представляє) та до справи, яка здійснюється. В цьому випадку мається на увазі заборона на зайняття діяльністю, не сумісною зі статусом депутата, набуття громадянства іншої держави тощо.

По-третє, до обов'язків депутата належить здійснення ним функції представництва тією мірою, яка забезпечена закріпленими повноваженнями. Зловживання депутатськими повноваженнями полягає у використанні своїх прав не за призначенням, зокрема, порушення прав тих осіб, яких народний обранець представляє.

З одного боку, пропуск із неповажних причин засідань, неучасть у роботі комітету чи комісії, куди його обрано, завдання образ з публічної трибуни під час своїх виступів тощо, слід розглядати як дисциплінарні провини, за вчинення яких до народного обранця застосовується покарання, що є внутрішньо парламентською відповідальністю. З іншого боку, всі ці дії в сукупності дають можливість констатувати факт невиконання або неналежного виконання покладених на депутата обов'язків, які є перед виборцями та партією, та необхідність застосування до нього у зв'язку з цим заходів конституційної та внутрішньо корпоративної партійної (дисциплінарної) відповідальності. Серед вітчизняних парламентаріїв викликають суперечки положення щодо посилення відповідальності за систематичні, грубі порушення норм депутатської етики: починаючи зі штрафних санкцій (вирахування із заробітної плати) до позбавлення депутатського мандата.

Однак, законодавче закріплення та уніфікація переліку цих та інших суворих заходів стане головною гарантією їх ефективності.

В Україні щодо відповідальності народних депутатів було розпочату реформу, проте війна поставила це питання на паузу. Так, залишаються невирішеними питання щодо представницького мандата, сумісності депутатської діяльності та іншої роботи, припинення повноважень, в тому числі й дострокового, запитів та звернень народних депутатів та ін.

Відповідальність є найважливішою моральною та соціально-психологічною якістю особи. Водночас вона виступає механізмом контролю суспільства над державно-приватними відносинами, у процесі яких досягається консенсус між особистими й суспільними інтересами.

*Відповідальність* – загально-соціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

У зв'язку з євроінтеграційними процесами, розпочатими в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (ЄС) у 2014 р., виникла потреба у формуванні єдиних цінностей, які є в державах-учасницях ЄС.

Це цінності:

- входження до європейської системи безпеки;
- радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку;
- удосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини;
- формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу;
- закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно привабливої.

Для реалізації цих цінностей у країнах-учасницях ЄС, починаючи з 1952 р., особлива увага приділяється *правлячій еліті*, від якої залежить успішність та

добробут у країні і до якої в теорії державного (публічного) управління відносять:

- політичну еліту, яка виступає суб'єктом представницької влади у парламенті й інших виборних органах влади;

- адміністративно-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом адміністративної влади в різних галузях господарства та рівнів територіального управління;

- політико-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом державної влади на рівні державних інституцій різних рівнів.

Разом політична, адміністративно-управлінська та політико-управлінська еліти - це *владна еліта*, яка в державах-учасницях ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів та політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями.

Головними якостями владної еліти є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме ці якості залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть.

Моральний стан правлячої еліти є визначальним для формування традицій, правил життя та поведінки в кожній державі. І тому важливим є усвідомлення народними депутатами своєї відповідальності перед власним народом - єдиним джерелом влади.

Одним із основних індикаторів відповідальності народних депутатів є їхнє ставлення до депутатського мандата, який в Україні, як і в багатьох інших демократичних державах, є вільним (не імперативним).

Природа депутатського мандата виключає будь-яку юридичну відповідальність народного депутата за невиконання ним партійних рішень та наказів виборців. Проте невиконання народним депутатом партійних рішень та неврахування побажань виборців може мати для депутата несприятливі політичні наслідки - втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак - і

шансів на перемогу на наступних виборах.

Саме тому в більшості країн світу із відносно стабільними партійними системами народні депутати, попри вільну природу свого мандата, обов’язково:

- підтримують активні зв’язки з виборцями;
- враховують побажання виборців у парламентській роботі;
- дотримуються парламентської дисципліни;
- підпорядковуються фракційній дисципліні.

Виняток із цього правила складають країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схиляються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій незалежно від того, які політичні сили вони представляють. У контексті європейської інтеграції мережеве управління стало реальністю, яка передбачає як централізоване регулювання, так і залучення більшої кількості національних суб’єктів. Крім того, у системі мережевого врядування центральний уряд втрачає свою легітимність.

Іншими словами, мережеве управління створює нові проблеми з легітимністю керівних органів. Основною проблемою "управління без уряду" є відсутність підзвітності, тобто той факт, що "більшість груп у глобалізованому просторі не підзвітні за свої дії" незалежно від того, чи це організації громадянського суспільства, чи професійні асоціації, чи міжнародні організації. У міжнародному праві, наприклад, все більшого значення набуває "демократична дисципліна права", яка дозволяє вийти за рамки системи договорів з прав людини. У цьому контексті залишаються відкритими питання про демократичне правління, відповідальність посадових осіб діяти на власний розсуд відповідно до їхніх особистих переконань і розуміння "добра і зла", а також про їхній зв’язок з міжнародним правом. Отже, репрезентація демократії стосовно бюрократії є проблематичною, оскільки змінилися як пріоритети діяльності, так і вимоги до підзвітності перед громадянами. Проблема демократичної підзвітності виникає, зокрема, через те, що обрані представники втрачають владу над бюрократією та

окремими управлінцями, фактично звужуючи або нівелюючи можливість здійснення громадського контролю. Приватизація та децентралізація "незалежних" регуляторних органів зменшує здатність громадян контролювати ці органи через представницьку демократію[1].

З моменту заснування демократичних суспільств демократія як інструмент народовладдя розвивалася і прогресувала. Однак демократія в наш час ще не досягла рівня, який може гарантувати повне народовладдя. Проте, не можна ігнорувати вплив політичних партій на демократизацію управління. Вони відіграють важливу роль у політичному житті та представляють різні політичні погляди й ідеї громадян.

## 2. Роль політичних партій у формуванні парламенту

Конкуренція між партіями створює плюралістичне політичне середовище, що є важливим аспектом демократії. Політичні партії беруть участь у виборчому процесі, і громадяни мають можливість висловити свою волю та обрати тих, хто представлятиме їхні інтереси. Партії також сприяють політичній мобілізації та освіті громадян, допомагаючи їм висловлювати свої погляди й вимоги.

Політичні партії сприяють формуванню громадської думки та розвитку демократичних процесів, створюючи платформи для діалогу між різними групами суспільства, визначаючи механізми вирішення соціальних і політичних проблем та пропонуючи соціальні компроміси. Контрольна функція реалізується через моніторинг діяльності урядів й інших державних інституцій.

Громадяни мають можливість висловлювати незгоду, критикувати державну політику та програми, притягати їх до відповідальності та вимагати

[1] Новак-Каляєва Л. Основні тенденції розвитку публічного управління в динаміці сучасних інформаційно-тезнологічних і соціально-політичних змін. Публічно-управлінські та наукові практики. 2023. Випуск 1. URL: https://doi.org/10.31673/2786-7412.2023.011468 (дата звернення: 29.01.2024).

змін. Це сприяє прозорості, підзвітності й ефективності державного управління[1].

Окремі політичні партії сприяють етизації публічної сфери в державі, формулюючи етичні цінності та принципи своєї діяльності, які відображаються в ідеології партії, оскільки "партії як учасники політичного процесу не тільки представляють інтереси різних соціальних груп, але й відстоюють різні концепції добра". Основні цінності та принципи політичних партій викладені в партійних платформах, статутах й інших внутрішньопартійних документах.

Однією з головних причин, чому політичні партії впливають на процеси прийняття рішень, є їхня здатність мобілізувати підтримку та впливати на політичну атмосферу. Вони мають широке коло членів, активістів і прихильників, які можуть впливати на прийняття рішень політичною елітою.

Крім того, партії мають доступ до фінансових ресурсів, які дають їм змогу підтримувати кампанії, наймати консультантів і проводити заходи зі зв’язків з громадськістю, що може посилити їхній вплив на процеси прийняття рішень.

Ефективне врядування стосується безпеки людей, тобто раціонального суспільного устрою, придушення злочинності, громадянських заворушень, запобігання чи припинення воєн (у тому числі гібридних), захисту людей від природних і техногенних загроз, тобто питань фізичного та економічного виживання, і захисту природи від людини, тобто питань зеленого врядування та екологічного мислення. Розв’язання цих проблем завжди вимагає певної централізації та концентрації політичної влади. У сучасному світі процес модернізації призвів до посилення конфліктів між державним і приватним секторами, між політикою й економікою, між політикою та управлінням, між бізнесом і економікою.

Принципи, покладені в основу правового регулювання взаємодії

[1] Бурик З., Попроцький О., Єрмак О. Механізми впливу політичних партій на демократизацію управління. Наукові перспективи. 2023. № 6 (36). DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-6(36)-61-75 (дата звернення: 29.01.2024).

політичних партій і влади, є індикаторами демократичного розвитку країни та форми правління. У багатьох країнах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні уряду й у відносинах між главою держави і парламентом[1].

Подолання протиріч або принаймні їх зменшення є складним завданням для органів державного управління та громадських організацій. Йдеться про створення нових систем стримувань і противаг для контролю за використанням влади, запобігання можливим зловживанням або свавільству, мотивування можновладців до підзвітності та захисту громадян, споживачів і працівників. Останнє є постійним джерелом напруги на всіх рівнях влади й управління. У цьому контексті втрата координації та системи стримувань і противаг послаблює владу і перешкоджає здатності уряду діяти та впроваджувати свою політику. Однак існує також небезпека, що вплив політичних партій підриває принципи прозорості, відкритості та раціонального прийняття рішень.

Партії можуть чинити тиск на урядовців і державні установи для досягнення своїх політичних цілей. Це може призвести до вибіркових процесів у прийнятті рішень, в яких інтереси конкретної партії та її прихильників мають пріоритет над загальними інтересами суспільства і громадян.

Вплив політичних партій також може призвести до корупції та шахрайства в державному управлінні. Партійні зв’язки й партійна лояльність можуть переважати над професіоналізмом і неупередженістю в оцінці процесів прийняття рішень, що призводить до приховування корупції та нецільового використання ресурсів. Більше того, партійний вплив на адміністративну систему часто може призводити до політичної нестабільності.

Наслідком зміни правлячої партії може стати призупинення незавершених проєктів, зміни пріоритетів і стратегій розвитку та втрата довіри суспільства до

[1] Литвиненко І. Л., Рижук І. В. Правові засади впливу політичних партій на функціонування державного механізму. Київський часопис права. 2021. № 3. С. 44–60. URL: http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/35 (дата звернення: 29.01.2024).

адміністративної системи[1].

У таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандата вирішується, як правило, через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, які постійно змінюють партійну належність, або у правовій площині.

*Парламентський імунітет* у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 90-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету - *депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком - затримання на місці вчинення злочину).*

Парламенти окремих держав пішли далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі органів державної влади, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу є виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету.

Так, наприкінці XX ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах,

[1] Бурик З. Вплив політичних партій на систему публічного управління регіону. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 6 (20). DOI: https://doi.org/10.52058/2786- 5274-2023-6(20)-165-171 (дата звернення: 29.01.2024).

наприклад у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі - депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження тощо.

*Депутатський індемнітет* свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень.

*Принцип індемнітету* у більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначаються:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах); змістом (у низці держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образу; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів);

- способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальність за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на прес-конференціях або в інтерв'ю для преси);

- часом виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).

Дотримання партійної та парламентської дисципліни, правил індемнітету та імунітету, визначених чинним законодавством країни, наявність активних зв'язків із виборцями - це *реальні індикатори реалізації демократичних цінностей у діяльності народного депутата та характеристика його відповідального ставлення до своїх повноважень.*

В історії суспільного розвитку виділяють кілька етапів, які кардинально

вплинули на формування особистості та усвідомлення нею відповідальності перед іншими людьми.

Так, у Стародавній Греції склалися дві традиції обґрунтування відповідальності: перша - визначає відповідальність через співвідношення понять *“причинність”, “свобода”, “совість*”; друга - через “*відплату”, “справедливість”, “повинність”*.

У Стародавньому Римі відповідальність розглядали *як слідування чеснотам і законам.*

В епоху Відродження, яка проголосила унікальність та автономність особистості, відповідальність розглядали з позицій *здатності порівняння особистих та суспільних потреб.*

У сучасному світі відповідальність виступає характеристикою *підтримки соціального устрою суспільства*. Важливого значення набувають механізми, що дають можливість співвіднести особистий та суспільний інтерес через визначення відповідальності сторін.

### 3. Види відповідальності парламентарів

У теорії державного (публічного) управління відповідальність особистості розглядають як соціальну через такі її складові:

- моральна відповідальність, що представляє внутрішні переживання особи за свої вчинки й асоціюється з її совістю;

- правова відповідальність, яка виражає юридичну оцінку дій;

- професійна відповідальність, пов’язана з творчою реалізацією особою своєї професійної ролі.

*Моральна відповідальність* пов’язана з етичними та професійними якостями особистості, її властивостями та формою прояву локус-контролю, що характеризує суб’єктивне сприйняття локалізації причин поведінки чи керівного

початку у себе чи інших, тобто характеризує здатність особи бути відповідальною чи приписувати відповідальність зовнішнім силам[1].

Схильність до зовнішнього локусу контролю (екстернальний) виявляється разом з такими рисами, як непевність у своїх можливостях, неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозріливість, конформність, агресивність. За неможливості впливання на перебіг подій у осіб із зовнішнім локусом контролю переважно формується безпорадність та зниження пошукової активності, на відміну від осіб із внутрішнім локусом контролю.

Приписування відповідальності власним здібностям та зусиллям - інтернальний, внутрішній локус контролю. Відповідає пошуку причин поведінки в собі. Люди із внутрішнім локусом контролю впевненіші в собі, послідовні та наполегливі в досягненні поставленої мети, схильні до самоаналізу, врівноважені, товариські, доброзичливі та незалежні. Внутрішній локус контролю є соціально схвальною цінністю, ідеальному Я приписується внутрішній локус контролю. Особи з внутрішнім локусом контролю частіше досягають творчих та професійних успіхів.

Моральна відповідальність постає у структурі особистості провідною цінністю й характеризує її соціально-моральну зрілість. Така проблема етичного порядку, що виникає в суспільному житті, призводить до необхідності ухвалення кодексів етичної відповідальності для представників низки професій. Такі кодекси були прийняті в різній формі згідно з відповідними професіями та існуючими в тій або іншій сфері етичними проблемами. Існування цих кодексів визнається важливим чинником зміцнення статусу певної професії. Народний депутат України - це не професія. Але перед вступом на посаду народні депутати

[1] Даниленко Л.І. Моральна відповідальність - критерій оцінки якості діяльності представницьких органів влади. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 6(36) 2023. С.93-105. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5273

DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-6(36)

України складають перед Верховною Радою України таку присягу: “Присягаю на вірність Україні. Зобов’язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов’язки в інтересах усіх співвітчизників”.

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

*Юридична відповідальність* настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов’язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з другого боку, як передбачений нормами права обов’язок суб’єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Юридична відповідальність виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах із дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Народні депутати України згідно із Законом України “Про статус народного депутата” не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, а також при здійсненні депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, тобто відповідно змін до статті 80 Конституції України не мають державного імунітету та несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Особливості початку досудового розслідування щодо народного депутата України, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України.*{Стаття 27 в редакції Закону № 388-IX від 18.12.2019 }* Таким чином настає юридична відповідальність за дії, які вчинено під час здійснення народним депутатом своїх повноважень, що проявляються в недотриманні встановлених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків.

Народний депутат України - особа, обрана до складу Верховної Ради України. Основні положення щодо порядку виборів, прав і обов'язків народних депутатів України визначають ст. 76-81 Конституції України.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, якому на день виборів виповнилося двадцять один рік, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Народні депутати України:

- здійснюють свої повноваження на постійній основі;

- не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;

- у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцяти-денний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення

повноважень народного депутата України.

Після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну, починаючи з 24 лютого 2022 року головними цінностями парламентаря в країні стають особиста стійкість і професійна відповідальність

*Професійна відповідальність* детермінується повноваженнями, якими наділений той або інший суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П.Друкер, "у політичному словнику немає такого терміна "відповідальність", а є термін "відповідальність і повноваження".

Під *повноваженнями* розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Це відображено в старій військовій приказці - "честь віддається мундиру, а не людині". Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" і є представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями.

Для виконання обов'язків, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно зі ст. 15-17 Закону України "Про статус народного депутата України", зокрема:

- правом депутатського звернення та депутатського запиту;
- правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, розташованих на території України,

незалежно від форми власності;

- правом безперешкодного відвідування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, незалежно від форми власності, огляд, обшук речей народного депутата забороняється, за винятком об'єктів, щодо яких встановлений режим секретності чи спеціальний режим (атомні електростанції, установи виконання покарань тощо). Згідно з рішенням Конституційного Суду України № v012p710-03 відвідування таких об'єктів здійснюється з додержанням режиму доступу до цих об'єктів, наприклад отримання спеціального дозволу у керівника об'єкта, при цьому дозволяється огляд речей, обшук народного депутата. Безперешкодне відвідування установ виконання покарань забороняється, за винятком випадків, коли у народного депутата призначено побачення із засудженим, при цьому здійснюється огляд речей, обшук народного депутата (правом відвідувати установи виконання покарань та місця попереднього утримання підозрюваних у вчиненні злочинів без попереднього повідомлення про час і мету таких відвідин наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, хоча він і не є народним депутатом, а посадовою особою, яка обирається Верховною Радою України):

- має право порушувати питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності;

- має право брати участь у розгляді органами державної влади, місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, які до нього звернулись, і інших питань, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків;

- має право брати участь та ініціювати парламентські слухання у Верховній Раді (ст. 233-236 Регламенту ВРУ), брати участь в обговореннях кандидатур, які призначаються чи згода на призначення яких дається ВРУ (ст. 212; ч. 2 ст. 209 Регламенту ВРУ), брати участь у розгляді ВРУ питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, за результатами якого Уряд може бути відправлений

у відставку (ст. 232 Регламенту ВРУ), слуханнях щодо виконання державного Бюджету[1].

Від початку запровадження воєнного стану професійна відповідальність народних депутатів набуває нових властивостей та рівнів і поєднується з особистою стійкістю. Коротко проаналізуємо законотворчу діяльність, яка яскраво характеризує ці набуті критерії народних обранців від 24 лютого2022 року.

*Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій" {3 травня 2022 року№ 2243-IX}*

Без вагань парламент констатував, що "у разі виявлення порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, невідкладно звертається до суду з адміністративним позовом про заборону політичної партії, у тому числі в разі виявлення фактів вчинення політичною партією дій, спрямованих на" 10) виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України; 11) глорифікацію, виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань рф, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих рф, а також

[1] Про статус народного депутата України [Електронний ресурс]: Закон України: www.urist24.com/.../pro_statys_narodnogo__depytata_ykraini.html

представників окупаційної адміністрації рф, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних російській федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як "повстанці", "ополченці", "ввічливі люди" тощо[1].

*Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану" { 12 травня 2022 року № 2259-IX}*

Умови воєнного стану змушували парламентарів приймати невідкладні рішення, як наприклад Статтю 10 Закону, яка трактує неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану так:

1. У період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, ВР України, КМУ, НБУ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність.

3. У разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

[1] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій" {3 травня 2022 року№ 2243-IX}

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження;

4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;

5) управління об’єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;

6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов’язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Статтю 12 парламентарі доповнюють частиною четвертою такого змісту:

"4. У період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України).

Питання про висловлення недовіри може бути ініційовано Головою Верховної Ради України або не менш як однією четвертою народних депутатів

України від конституційного складу Верховної Ради України. Таке питання розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України невідкладно згідно з Регламентом Верховної Ради України, без урахування процедур, передбачених спеціальними законами, що визначають правовий статус відповідних посадових осіб. Рішення про висловлення недовіри вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу ВР України. Висловлення Верховною Радою України недовіри має наслідком звільнення посадової особи із займаної посади";

Парламентарі приймають у цьому документі таке рішення: “установити, що з 1 березня 2022 року на період дії воєнного стану в Україні до завершення місяця, в якому воєнний стан, введений Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні", буде припинено чи скасовано, зупиняється дія частини четвертої статті 26 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України", та частини п’ятої статті 33 Закону України "Про статус народного депутата України". Облік робочого часу народних депутатів України у зазначений період здійснюється відповідно до законодавства про працю”[1].

Як підсумок зазначимо, що законотворча діяльність Верховної ради України була ефективною в перший рік повномасштабної війни тільки завдяки професійній відповідальності та особистій стійкості народних депутатів, які не зрадили Україну.

[1]Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” {12 травня 2022 року № 2259-IX}

Важливим є й той факт, що будь-яка професійна відповідальність обов’язково передбачає: а) підзвітність; б) прийняття оцінки компетентного органу; в) понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Відповідно статті 39 Закону України "Про статус народного депутата України" за невиконання своїх обов’язків народний депутат України несе відповідальність, встановлену законом. Таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності.[1]

У всіх цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, він має такий самий правовий статус, як звичайний громадянин, Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними та господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна, життя та здоров’я, честі та гідності, його чи інших громадян.

*Важливо знати*, що народним депутатам України не гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Відповідальність народного депутата України:

- завжди пов’язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують;
- водиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом;
- характеризується каузальним зв’язком, який трактується як діяльністю, так і бездіяльністю, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі;
- залежить від наявності належного контролю за його діяльністю;

[1] Закон України «Про статус народного депутата України» 2790-XII у редакції від 20.05.2022р.

- часткового передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо);
- має відповідні рівні (наприклад необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, безконтрольність, введення в оману, згубність тощо);
- завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Не дивлячись на початок російської агресії, повітряні тривоги та небезпеку для керівництва, народних депутатів та роботи Верховної Ради України у Києві, було прийнято рішення щодо відмови від евакуації до іншого міста. Не дивлячись на суттєві ризики й те, що багато органів центральної влади переміщувалися до безпечних місць, парламент відіграв стабілізуючу роль для консолідації суспільства, міжнародних партнерів у перші дні війни та продемонстрував відповідальність, згуртованість та стійкість.

Поряд із цим, через військову агресію відбулося скорочення чисельності парламентарів. Одні народні депутати (представники ОПЗЖ) втекли за кордон, покинувши своїх виборців напризволяще, а депутатські повноваження інших були припинені через проросійську позицію (Абрамовича, Киви, Львовочкіної, Новинського, Королевської, Солода та Волошина (ОПЗЖ) та внаслідок втрати громадянства України (Медведчука, Козака та Кузьміна). Контроль за роботою парламентарів з боку ЗМІ виявив багато зловживань депутатськими повноваженнями, що призвело до дострокового припинення мандату народного депутата. Та й сам статус народного депутата наразі не дає бажаного уникнення відповідальності, як це було раніше. Зменшення чисельності депутатів триває, зокрема й тимчасово, внаслідок вступу до територіальної оборони Києва (Ар'єв, Гончаренко, Саврасов, Величкович, Бондар, Чейгоз, Княжицький, Павленко).

Поряд із цим, є народні депутати, переважно мажоритарники, які виявили бажання скласти депутатський мандат через втрату ним цінності (для уникнення відповідальності та лобіювання інтересів бізнесу), а також ті, щодо яких можуть бути винесені обвинувальні вироки за рішенням суду (наприклад Дубінський),

що призведе до критичної кількості при голосуваннях у парламентській залі. Є й у парламенті підозрювані у державній зраді, 29 народних депутатів у Реєстрі зрадників[1]), з них 10 - у злочинах проти національної безпеки України та 1 вирок суду. Серед них найбільше – представники колишньої політичної сили Медведчука «ОПЗЖ». П'ята колона характеризувалася поширенням російської пропаганди, нехтуванням національними інтересами, розхитуванням ситуації, закликала до повалення конституційного ладу.

10 народних депутатів пішли на фронт, зокрема Костенко, Лозинський, Юраш, Юрченко та ін.

Все це могло паралізувати роботу парламенту в такий важливий період її функціонування і було неприпустимим. Адже парламент, який втрачає свою роль в житті держави, стає неспроможним при прийнятті будь-яких рішень. Необхідно чітко регламентувати роботу парламенту в умовах воєнного часу, адже як він має працювати, самоуправлятися, передавати владу у зменшеному форматі залишається наразі великим питанням.

Варто відзначити на тлі цього суттєву допомогу народних депутатів щодо налагодження зв'язків із міжнародними партнерами та задоволення потреб фронту. Щодо законотворчої діяльності в умовах воєнного стану, то констатуємо, що у парламенті є 10 депутатів, які зареєстрували 30 законопроєктів (Бакумов, Мазурашу, Федієнко, Бондаренко, Клочко, Горбенко, Кравчук, Мінько, Кузьміних, Мошенець (Мінько - «За майбутнє», решта – «Слуга народу»), одноосібно 20 ініціатив (Бакумов), по 18 (Медяник і Михайлюк), 16 (Іонушас), 14 (Корнієнко).

Станом на кінець 2024 року у парламенті працює 400 народних депутат України (з 450 за Конституцією), з яких 214 було обрано в загальнодержавному

[1] *Бєльська Т.* Політична культура як ціннісна складова громадянського суспільства: file://C:/ Users/Lida/Downloads/Pubupr_2014_3_13%20(1).pdf

багатомандатному виборчому окрузі та 186 – в одномандатних виборчих округах.[1] Народні депутати і фракції відмовилися від опозиційності, проте залишили місце для конструктивної критики влади. Наразі робота народних депутатів стала більш дієвою, адже монобільшість «Слуга народу» почала прислухатися до опозиції.

У воєнний час ВР України продовжувала працювати у закритому режимі, без залучення медіа й громадян до парламентського процесу, ведення онлайн-трансляцій. Комітети й далі продовжують працювати, у разі ракетної небезпеки, обстрілів столиці засідання здійснюються у дистанційній формі, проводяться безперервні пленарні засідання у парламентській залі. Проте парламент обмежив інформування про свою діяльність через необхідність забезпечення безпеки парламентарів. Наразі оприлюднення роботи парламенту відбувається на сайті Верховної Ради, де можна опрацювати стенограми, підсумки голосувань, записи засідань. Останні були необов'язковими у роботі ВР України, тому були зміни до Закону України від 13.12.2022 № 2849-IX «Про медіа». Для висвітлення своєї роботи та парламенту деякі депутати стали вести стріми із зали ВР України. Також прийнято за основу законопроєкт №9005 про заборону народним депутатам поширення інформації щодо проведення (продовження) пленарного засідання раніше ніж через одну годину після закриття цього пленарного засідання або оголошення перерви у триваючому пленарному засіданні при дії воєнного стану в Україні. У разі порушення цього, народний депутат усувається на визначений час від пленарних засідань. Поряд з цим, припинилося повноцінне оприлюднення та аналіз роботи Комітетів на сайті ВР України. Через

[1] Staffing of People's Deputies of Ukraine. Statistical data. (2024, September 2). Personnel Department of the Verkhovna Rada of Ukraine [in Ukrainian]. [Кадрове забезпечення народних депутатів України. Статистичні дані. (2024, 2 вересня). Управління кадрів апарату Верховної ради України]. https://vrkadry.rada.gov.ua/news/dijalnist/ kadr_zab_dep/72929.html

необхідність безпеки та оборони України актуальним став пошук підходу до висвітлення роботи народних депутатів в комітетах.

У цілому, до яких парламентських груп, комітетів, належать депутати, їх списки, перелік їх помічників, результативність їх роботи, інформація відсутня. Це унеможливлює громадський контроль за обраним депутатом та залучення громадян до законодавчого процесу, незабезпечення якості нормативно-правових актів, які приймає Верховна Рада України.

Як наслідок такої непрозорості роботи парламенту виборці втратили можливість повноцінного моніторингу та контролю за діяльністю народних депутатів. Взагалі міжнародні відрядження народних депутатів та їх результати не оприлюднюються. Виборці дізнаються про це із ЗМІ, коли є відмова у пропуску на державному кордоні (Порошенко, Геращенко та ін.). Взагалі дозвіл на відрядження за кордон для народних депутатів перетворилися на інструмент впливу на парламентарів.

Депутатську професію вважають вільною. Традиційно вільним професіям суспільство надає більшу автономію, ніж, наприклад, ремеслам чи бізнесу. Це виявляється у тому, що суспільство послаблює свій контроль над діяльністю представників вільних професій, вимагаючи натомість служіння на благо суспільства, здійснення внутрішнього професійного контролю, встановлення більш строгих і вищих у моральному плані стандартів і правил поведінки порівняно з рештою суспільства. Послаблення громадського контролю виявляється у тому, що професія може встановити власні правила, дисциплінарні норми та стандарти компетентності та професіоналізму, регулювати доступ нових членів до своїх лав, формулювати свої завдання та ін.

Що означає стосовно професії депутата встановлення вищих у моральному плані норм і правил поведінки?

Від депутатів очікують, що вони працюватимуть стільки, скільки вимагають їх професійні обов'язки, а також дотримуватимуться високих

стандартів у сфері особистої та професійної поведінки: бути більш дисциплінованими, утримуватися від негідних вчинків і бути зразками етичної поведінки, не розглядати депутатську професію як звичайний бізнес, пов'язаний з отриманням високих доходів та прибутку. Наразі в Україні не ухвалено кодексу депутатської етики, натомість є його лише проєкт, поданий у 2022 році (№8327). Окремі аспекти виписано у Конституції, Законах України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про запобігання корупції», Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України, Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки, яка спрямована на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. Робота парламенту у період війни є результативною, адже Верховна Рада України дев'ятого скликання у період з 24 лютого 2022 року по квітень 2024 року для здійснення пленарної діяльності збиралася 103 рази. Розглянуто 1495 питань порядку денного; прийнято 657 законів в цілому, в тому числі 82 закони в новій редакції, 58 ратифікацій та 39 денонсацій; прийнято 852 постанови. З 24 лютого 2022 року по 08 квітня 2024 року Верховна Рада України:

- 42 рази визнавала законопроекти невідкладними та скорочувала строки внесення альтернативних законопроектів;

- 190 разів скорочувала та у 4 рази продовжила строки підготовки законопроектів до другого читання;

- 266 законів прийняла відразу за основу і в цілому. Зокрема, за час дії воєнного стану з 24 лютого 2022 року прийнято:

–у сфері фінансів, податкової та митної політики – 93 закони;

–у сфері зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва – 77 законів;

–у сфері національної безпеки – 72 закони;

–у сфері правоохоронної діяльності – 61 закон;

–у сфері правової політики – 46 законів;

–у сфері соціальної політики та захисту прав ветеранів – 44 закони;

–у сфері економічного розвитку – 41 закон.

Парламентом прийнято близько 170 законодавчих актів, спрямованих на протидію збройній агресії російської федерації, в тому числі 14 заяв та 44 звернення до міжнародної спільноти. У період дії воєнного стану законів за суб'єктами права законодавчої ініціативи прийнято 657, з яких:

–за законодавчою ініціативою Президента України – 83 закони;

–за ініціативою народних депутатів України – 402 закони;

–за ініціативою Кабінету Міністрів України – 172 закони.

З 23 червня 2022 року, після набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, Українським Парламентом у сфері європейської інтеграції прийнято 71 закон, в тому числі 22 закони, спрямовані на виконання рекомендацій Висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі; ще 35 законопроектів прийнято в першому читанні за основу[1].

Відповідно до статті 19[1] Регламенту Верховної Ради України, Верховна Рада щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законопроєктної роботи Верховної Ради України (далі – План), узгоджений Погоджувальною радою з врахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів. 6 лютого 2024 року Верховна Рада України затвердила План законопроєктної роботи на 2024 рік, прийнявши відповідну Постанову № 3561-IX. План законопроектної роботи на 2024 рік містить 481 пункти. При

[1] Press service of the National Academy of Sciences of Ukraine. (2024, April 12). The Law of Ukraine "On Law-Making Activity" as a mechanism for improving the law-making process in Ukraine. National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian]. [Прес-служба НАН України. (2024, 12 квітня). Закон України "Про правотворчу діяльність" як механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні. Національна академія наук України]. https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/ View.aspx?MessageID=11223

підготовці Плану законопроектної роботи на 2024 рік до уваги було взято принцип розподілу законодавчих пропозицій за напрямками, які співвідносяться із предметами відання відповідних комітетів. При цьому, враховуючи положення Закону України "Про правотворчу діяльність" від 24.08.2023 № 3354-IX в частині планування правотворчої діяльності, запроваджено новий структурний поділ Плану, а саме на два розділи: перелік питань, що потребують законодавчого врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, що містить 95 пунктів та інших питань, що потребують законодавчого врегулювання, що містить 386 пунктів.

Результативність роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану засвідчує відповідальність й стійкість парламентарів, які не зрадили Україну. Хоча не можемо не відзначити, що здійснення повноважень деяких із них характеризувалося непрозорістю їх роботи, нехтуванням національними інтересами; відбувалась активізація роботи комітетів та фракцій, пленарних засідань на тлі постійного скорочення їх чисельності. Втім, організація роботи українського парламенту в умовах воєнного стану стала більш злагодженою та ефективною. Також, в Українському Парламенті в умовах широкомасштабного вторгнення сформувалась чітка проукраїнська державницька більшість, яку об'єднує захист національних інтересів та законодавча діяльність, спрямована на забезпечення обороноздатності України та збереження незалежності нашої держави.

**Список використаних і рекомендованих джерел**

1. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : монографія / авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алєксєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алєксєєнко. –К. : ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с.

2. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. - Київ : НАДУ, 2016. - 672 с.

3. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид / В. А. Гошовська та ін. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.

4. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.

5. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України: Видавництво НАДУ, 2020. С. 91-96.

6. Даниленко Л.І. Моральна відповідальність - критерій оцінки якості діяльності представницьких органів влади. *Наукові перспективи*: журнал. 2023. № 6(36) 2023. С.93-105. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5273

7. Дзега В.Д., Хромцов Д.О. Парламентар в особливих умовах воєнного стану: відповідальність і стійкість. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 1(29). С. 49-61.

8. Дзега В.Д, Кривошеїн В.В., Нинюк І.І. Вплив політичних партій на демократичну відповідальність у публічному управлінні: порівняльний аналіз. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44)

9. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлені місією Європейського парламенту оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, президента Європейського парламенту 2002-2004 рр. у вересні 2015 - лютому 2016 р.) [Електронний ресурс]. http: //www.europarl.europa. eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.]

10.Елітознавство: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. - Київ: НАДУ, 2013. - 268 с.

11.Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковба- сюка. - Київ : НАДУ, 2010. - 820 с.

12.Законотворча діяльність: словник термінів і понять / упоряд. О. В. Богачова [та ін.]; ред. В. М. Литвин ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. - Київ : Парлам. вид-во, 2004. 340 с.

13.Зозуля О.І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану *Аналітично-порівняльне правознавство* 2023. № 4 DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.9

14.Комунікативна компетентність народного депутата: практикум / авт. кол. : В. С. Куйбіда, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. – Київ: НАДУ, 2018. - 176 с. - (Серія “Депутат. б-ка”).

15. Литвиненко І. Л., Рижук І. В. Правові засади впливу політичних партій на функціонування державного механізму. Київський часопис права. 2021. № 3. С. 44–60. URL:

http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/35 (дата звернення: 29.01.2024).

16. Максіменцева Н.О. Парламентаризм у публічному управлінні у період воєнного стану (юридичний аспект) *Юридичний науковий електронний журнал* 2022. № 10 DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/20

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

18. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність : слов.-довід. / за заг. ред. К. О. Ващенка, В. А. Гошовської. - Київ : НАДУ, 2018. - 208 с. - (Серія "Депутат. б-ка").

19. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. - Київ : НАДУ, 2010. - 500 с.

20. Парламентська коаліція в Україні (особливості законодавчого регулювання) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://yurincom.com/ua/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=1278

21. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. - 3-тє вид., переробл. і допов. - Харків : ФІНН, 2010. - 752 с.

22. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс] : Закон України. - Режим доступу : www.urist24.com/.../pro_statys_narodnogo_depytata_ykraini.html)

23. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41099

24. Професійна та корпоративна етика: навч. посіб. / В. Г. Нападиста, О. В. Шинкаренко, М. М. Рогожа та ін. / Панченко В. І. . К.: ВПЦ «Київський університет», 2019. 368 с.

25. Публічне управління в умовах інституційних змін: кол. монографія / за наук. ред. д.держ.упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. - Київ, 2018. - 475 с.

26. Реанімаційний Пакет Реформ (2023) . У 2022 році Верховна Рада ухвалила рекордну кількість законів URL: https://rpr.org.ua/news/u-2022-rotsi-verkhovna-rada-ukhvalyla-rekordnu-kilkist-zakoniv

27. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності : навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. - 2-ге вид., розшир. - Київ : НАДУ, 2018. - 176 с. - (Серія "Депутат. б-ка").

28. Valentyna Goshovska, Volodymyr Goshovskyi, Liudmyla Dubchak. The implementation of state policy of power cleaning in the conditions of political transformation: experience of ukraine and countries of central and eastern europe. European journal of sustainable development. Volume 9, № 2, June 2020.

# РОЗДІЛ 4.
# МІЖНАРОДНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ФУНКЦІЇ, ПРАКТИКИ, ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*1. Міжнародний парламентаризм як феномен сучасного міжнародного представництва: історичні витоки, сутнісні риси, роль в системі сучасних міжнародних відносин.*

*2. Європейський парламент у системі міжнародного парламентаризму: суб'єктність, напрями та практики діяльності.*

*3. Міжпарламентська діяльність у системі представницьких функцій Верховної Ради України.*

## 1. Міжнародний парламентаризм як феномен сучасного міжнародного представництва: історичні витоки, сутнісні риси, роль в системі сучасних міжнародних відносин

Представницькими органами влади міжнародного рівня є міжнародні парламентські інституції (МПІ), які сукупно формують феномен міжнародного парламентаризму. Виникнення та розвиток міжнародних парламентських інституцій (МПІ) – явище, що почало активно виявляти себе переважно в другій половині XX століття. Втім історія МПІ є більш тривалою, і її можна пов'язати з декількома основними етапами розвитку, кожний з яких мав свої особливості відповідно до тенденцій міжнародних відносин[1].

[1] Šabič Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs.* 2008. 61, No. 2. P. 255-271. ULR: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441785

Перший етап формування міжнародного парламентаризму (1889-1945) сягає корінням історії Міжпарламентського союзу (МПС) як інституції, створеної 1889 року з ініціативи двох видатних діячів міжнародного пацифістського руху – британця Вільяма Р. Кремера і французького парламентаря Фредеріка Пассі з метою арбітражного вирішення міжнародних конфліктів. Починаючи свою діяльність як об'єднання груп парламентарів низки країн, МПС перетворився згодом на міжнародне об'єднання парламентів країн світу, започатковуючи (поряд з деякими іншими регіональними утвореннями, переважно, регіонального типу*) традиції міжнародного парламентського представництва.

Другий етап розвитку міжнародного парламентаризму охоплює часовий простір другої половини XX ст. (від закінчення II світової війни до початку глобальних трансформацій початку 1990-х рр.:1945-1991) і характеризується активним процесом формування міжнародних парламентських інституцій – від ООН (як структури глобального рівня з представницьким органом – Генеральною асамблеєю) до значної кількості регіональних і міжрегіональних парламентських об'єднань. Передумовою і потужним мотиватором розвитку міжнародного парламентаризму зазначеного часу стали як процеси універсальної глобалізації, так і регіональної інтеграції, що почали виявляти себе, поряд з Європою, в інших регіонах світу. Як приклад – Парламентська асамблея Ради Європи (1949), Європейська парламентська асамблея (від 1962 р – Європейський парламент), Північноатлантична асамблея (від 1999 – Парламентська асамблея НАТО); низка регіональних утворень парламентського типу - Латиноамериканський парламент (1964), Арабський міжпарламентський союз (1974), Центральноамериканський

* 1907 – Скандинавський міжпарламентський союз – форум для співпраці між членами скандинавських парламентів (1952 – Скандинавська рада); 1911 – Парламентська асоціація Британської імперії, що об’єднувала парламенти з британських домініонів і самоврядних колоній (1948 – Парламентська асоціація Співдружності); 1919-1946 – Ліга Націй

парламент (1975), Міжпарламентська організація АСЕАН (Асоціація держав Південно-Східної Азії, 1977), Андський парламент (1979), інші

Третій етап розвитку міжнародного парламентаризму розпочався наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр. і продовжується дотепер, вважаючись найбільш показовим в аспекті формування й розвитку міжнародних парламентських інституцій. Серед факторів, які визначили процес піднесення міжнародного парламентаризму в нових умовах: занепад ідеологічних стін, які більше не перешкоджали міжпарламентському співробітництву; процеси демократизації на національному рівні; процеси глобалізації та міжнародної регіональної інтеграції (з такими супровідними елементами, як детериторіалізація політики, транснаціоналізація тощо), які супроводжувались міжнародною парламентською інституціоналізацією.

Особливої ролі, як вважають науковці, відіграв у цих процесах «новий регіоналізм», який набув не просто багатовимірної форми інтеграції, (яка включає економічні, політичні, соціальні та культурні аспекти і, таким чином, вийшов поза межі регіональних систем вільної торгівлі або безпекових альянсів, тобто «старого регіоналізму»), а й став платформою політичної взаємодії та політичної узгодженості інтересів, вимагаючи зусиль із парламентаризації. Починаючи з 1990-х років, новий регіоналізм у форматі міжнародного парламентаризму почав набувати не тільки значних кількісних, а й якісних показників через створення нових або «модернізацію» вже існуючих інституцій, прикладами яких є: Європейський парламент (який розглядається як найбільш розвинений приклад інтеграції другого покоління), Міжпарламентський союз, Африканський парламентський союз (1999), Євро-Латиноамериканська парламентська асамблея (2006), Парламентська асамблея Середземномор'я (2006), Парламентська Асамблея Чорноморського економічного співробітництва (1993) і інші інституції.

За даними аналітиків, міжнародний парламентаризм може налічувати в сучасних умовах від 40[1] до 100[2] міжнародних парламентських інституцій з виразністю наданих їм повноважень, метою та тенденціями діяльності. Це зумовлює не тільки визнання суб'єктності міжнародного парламентаризму, а й потребу його наукового осмислення з погляду на сутнісні риси, функціональне спрямування та роль в системі міжнародних відносин. Переважний внесок в даному відношенні належить західній політичні думці, де проблематика міжнародного парламентаризму набула значних традицій розгляду відповідно до сформованих шкіл та підходів теорії міжнародних відносин

Так, традиційним підходом західної політичної науки є сприйняття міжнародного парламентаризму як системи міжнародних парламентських інституцій (МПІ), наділених представницькими, розпорядчими або, за певними прикладами, законодавчими функціями. За слушним визначенням дослідника З.Шабіча, міжнародний парламентаризм – це «інституції, в яких парламентарі співпрацюють з метою формулювання своїх інтересів, прийняття рішень, стратегій або програм, які вони реалізують або пропагують, формально і неформально, у взаємодії з іншими суб'єктами різними способами, такими як переконання, адвокація або інституційний тиск»[3]. Близьким до цього є й визначення міжнародного парламентаризму дослідником Р.Катлером з акцентуванням на деяких формалізованих або організаційних рисах його функціонування як системи міжпарламентських інституцій. Так, за автором, МПІ – це міжнародні установи, які:

---

[1] De Puig L. M. International Parliaments. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. 33 p.

[2] Kissling C. The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. URL: https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis_en.pdf

[3] Šabič Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs.* 2008. 61, No. 2. P. 255-271. ULR: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441785

(1) є регулярним форумом для багатосторонніх обговорень на встановленій основі законодавчого або консультативного характеру,

(2) є або приєднаними до міжнародної організації, або самі набувають статусу міжнародної організації

(3) в яких, принаймні, три держави або транс-урядові підрозділи представлені парламентарями.

(4), які або обираються національними законодавчими органами у самовизначений спосіб, або всенародно обираються електоратами держави-члени [1].

Доцільним в даному аспекті вважається й визначення авторами функціонального спрямування міжнародних парламентських інституцій, орієнтованих на реалізацію як низки формально парламентських, так і менш традиційних завдань. До неповного переліку таких завдань, як це відзначає дослідник А.Кофеліс, входять: проведення паралельних дипломатичних відносин (відомих як парламентська дипломатія); лобіювання урядів і національних законодавчих органів з метою прийняття конкретної політики або ратифікації міжнародних інструментів; забезпечення програм розбудови демократичних інституцій та технічної допомоги; зміцнення довіри та парламентської соціалізації, функціонування в якості моральної трибуни тощо[2].

Показовим підходом західних дослідників в аспекті зазначеного є розгляд МПІ з урахуванням сутнісного або внутрішнього (ендогенного) виміру, орієнтованого на розгляд політичних цілей і ролі міжнародного парламентаризму, та структурного або зовнішнього (екзогенного) виміру, що відображає організаційні основи діяльності міжнародних парламентських

[1]Cutler R.M. International Parliamentary Institutions as Organizations. URL: http://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/JIOS2013-special-issue_Cutler.pdf

[2] Cofelice A. Ideas, beliefs and norms: what role for International Parliamentary institutions? *Centro Studi sul Federalismo.* 2019. URL: https://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-RP_Cofelice_IPIs_Dec. 2019.pdf

інституцій. Так, спеціальна увага дослідників, зокрема, до чинника політичної ролі міжнародних парламентських інституцій в системі міжнародних відносин не є випадковою, враховуючи, що даний чинник (за слушним міркуванням згаданого вище З.Шабіча) впливає на оцінку діяльності міжнародних парламентських інституцій і потенційно може перетворити їх на визначальний чинник в міжнародних справах[1].

Сприйняття відповідних впливів МПІ не набуває водночас однозначних оціночних тлумачень в західних теоретичних напрацюваннях, враховуючи як протилежність підходів до сприйняття системи міжнародних відносин представниками двох класичних – реалістичної (Realpolitik) та ідеалістичної (Idealpolitik) – теоретичних шкіл, так і своєрідність більш модернізованих поглядів щодо цього конструктивістської школи та близьких до неї методологічних течій.

Так, з погляду представників школи Realpolitik міжнародні організації, включно з міжнародними парламентськими організаціями відіграють координуючу роль у міжнародних відносинах, оскільки система альянсів і баланс сил підтримають світовий порядок. І водночас, як це констатується в низці джерел з погляду реалістів, держави можуть ігнорувати міжнародні організації, якщо їх діяльність суперечить національним інтересам[2]. За таких обставин МПІ можуть сприйматися як формальні структури в міжнародних відносинах по відношенню до позиції національних держав.

---

[1] Šabič Z. (2013). International Parliamentary Institutions: A Research Agenda. *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization* / Ed. by O. Costa, C. Dri, St. Stavridis. New York: Palgrave macmillan, 2013. 286 p. P.20-41. URL: https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-1-137-32274-6%2F1

[2] Krasner St.D. Global communications and national power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics.* 1991. N 43. P. 336-66 URL: http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Krasner%201991.pdf; Mearsheimer J. J. A Realist Reply. *International Security*. 1995. Vol. 20, No. 1. P. 82-93. URL: https://www.jstor.org/stable/2539218

Зазначене відповідає в цілому базовим положенням Realpolitik із визнанням сили в якості провідного драйвера реалізації національних інтересів на противагу міжнародним угодам чи дії міжнародних організацій. «Сильніші держави просто робили, що їм заманеться», – стверджував свого часу Ст.Краснер, окреслюючи тенденції формування теорії Realpolitik в її класичній версії відповідно до реалій біполярного світу[1]. І далі, щодо схожості класичної і більш оновлених версій Realpolitik в дослідженні Е.Гузмана відповідно до постбіполярних часів. «Нео-реалістична теорія як похідна від класичного реалізму розглядає держави як унітарних суб'єктів і відповідну одиницю в міжнародних відносинах. Згідно з цими припущеннями, міжнародне співробітництво буде існувати тільки тоді, коли воно буде в інтересах постраждалих держав. Вважається, що інтереси держав – це сила і безпека, а первинним впливом на міжнародну поведінку вважається влада». – пише автор [2].

Такі підходи відображають й ставлення реалістів до ідеї світового уряду, що концептуально пов’язується зі статусом провідних держав або навіть єдиної супердержави на противагу світовій спільноті чи представницьким організаціям глобального рівні. Так, «думка реалістичної школи підкреслює важливість державного суверенітету, військової могутності, національних інтересів у світовій політиці і рідше очікує, що держави делегують важливі повноваження міжнародним організаціям», – зазначає в цьому відношенні дослідниця С.С.Двиведі[3] , окреслюючи закономірності поглядів представників Realpolitik на сформований світопорядок.

---

[1] Krasner St.D. Op.cit.

[2] Compliance based theory of international law. *California Law Review.* 2002. Vol. 90, No. 6. P. 1823-1887. URL: https://www.jstor.org/stable/3481436

[3] Dwivedi S.S. International organizations and global governance. International Journal of Social Science and Interdisciplinary Research. 2012. Vol.1, Issue 12. P. 188 URL: http://www.indianresearchjournals.com/pdf/IJSSIR/2012/December/18.pdf

Втім, щодо представників Idealpolitik як прихильників ліберального напряму західної політичної думки, то вони, на противагу реалістам (традиційно, консерваторам) схильні сприймати міжнародні парламентські інституції в якості міжнародних акторів, яким «судилося вирішувати спільні людські проблеми»[1]. Міжнародні (парламентські) організації, за позицією відомих представників ліберальної теорії, забезпечують арену, на якій держави можуть взаємодіяти, розробляти спільні норми та співпрацювати для вирішення спільних проблем. Міжнародні організації орієнтовані також на координацію дій (своїх членів), забезпечуючи їх інформацією, здійснюючи моніторинг поведінки, покарання порушників та сприяючи прозорості за зниженими витратами для держав[2].

Слід визнати, що розробки представників Idealpolitik посіли помітне місце в західній політичні думці і, більше того, формували на певних етапах біполярного світу (як періодів розрядки) платформу діяльності великих країн, не обминаючи, втім, критичних зауважень щодо взаємовідносин міжнародних організацій і національних держав. В колі уваги критиків Idealpolitik водночас – ідеалізація в цілому ролі міжнародних організацій, здатних в якості глобального правління керувати світовими процесами[3]. Зі свого боку, критичні підходи є притаманними й щодо Realpolitik, набувши особливо помітного прояву на тлі суперечливості курсу єдиної від початку постбіполярного світу суперпотуги – США одноосібно керувати світовими подіями[4].

---

[1] Dwivedi S.S. International organizations and global governance. International Journal of Social Science and Interdisciplinary Research. 2012. Vol.1, Issue 12. P. 189. URL: http://www.indianresearchjournals.com/pdf/IJSSIR/2012/December/18.pdf

[2] Keohane R.J., Martin L.L. The Promise of Institutionalist Theory. *International Security.* 1995. Vol. 20, No. 1. P. 39-51. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5526008/course/section/6018534/KEOHANE%20R.%20e%20MARTIN%20L.%20%281995%29.%20 The%20Promise%20of%20Institutionalist%20Theory.pdf

[3] Benedict R. Global Governance. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* /Ed by J. D.Wright. 2nd edition. Vol 10. Oxford: Elsevier, 2015. P. 155-161.

[4]Kissinger H. Diplomacy. New York: Simon &Schuster, 1994. P/ 799. URL: http://ijevanlib.ysu.am/wp-content/uploads/2020/05/1f6300e67784b164a9857efd25ed 325 b.pdf

Так, критичні погляди аналітиків щодо традиційних реалістичних та ідеалістичних оцінок представницьких організацій у системі міжнародних відносин зумовили формування в 1990-х рр. принципово нового бачення ролі міжнародного парламентаризму, а саме конструктивістського підходу, що об'єднав певним чином постулати обох – реалістичної та ідеалістичної – шкіл. Концептуальну основу конструктивізму щодо міжнародних парламентських інституцій сформувала ідея, що держави та міжнародні організації як актори формують і визначають одні одних у міжнародному середовищі

Такі концептуальні висновки відображають доволі поширену в сучасній західній політичній думці тенденцію на взаємозалежність політичних процесів та акторів, що впливають на їх реалізацію, в системі сучасних міжнародних відносин. «Взаємозалежність є ключовою структурною ознакою міжнародної системи, – стверджують дослідники Р. А. Коут, Дж. А. Гріффін, Ст. Елліотт-Гауер. – Хоча існує двозначність щодо концепції та її використання, взаємозалежність є центральною для пояснення природи та динаміки міжнародної організації (МО), а також міжнародних відносин у більш широкому розумінні. Взаємозалежність передбачає взаємозв'язок/зв'язки між суб'єктами та системами суб'єктів. Проте взаємозалежність означає більше, ніж просту взаємопов'язаність. Це тягне за собою відносини, в яких дві або більше сторін пов'язані в системі дій таким чином, що зміни в одній стороні певним чином впливають на досягнення потреб, цінностей та/або бажаних результатів інших. Іншими словами, задоволення потреб і цінностей кожної зі сторін певною мірою залежить від поведінки інших»[1].

Схожі ідеї висловлює й дослідник Я.Хард, акцентуючи увагу при цьому на методологічних аспектах аналізу міжнародних парламентських інституцій в рамках школи конструктивістів. Так, «дії держав сприяють формуванню

[1] Coate R.A., Griffin J.A., Elliott-Gower S. Interdependence in International Organization and Global Governance. URL: https://doi.org/10.1093/ acrefore/9780190846626.013.110

інститутів і норм міжнародного життя, тоді як ці інститути і норми сприяють визначенню, соціалізації та впливу на держави», – зазначає дослідник. І додає з урахуванням впливу конструктивізму на розвиток теорії міжнародних відносин: «Визнання взаємовпливів держав і міжнародних організацій є важливим внеском в теорію міжнародних відносин, оскільки надає можливість аналізу значного кола емпіричних явищ в міжнародних відносинах за методологією, що дозволяє уникнути поділу між агентами і структурами»[1] .

Необхідно зазначити, що увага дослідників до емпіричних аспектів діяльності міжнародних парламентських інституцій на межі 1990-2000-х рр. стала поштовхом до подальшої еволюції відповідних теоретичних розвідок з оформленням додаткових дослідницьких напрямів, до яких відносять нормативні теорії «світового федералізму, «космополітичної демократії», а також підхід емпіричного позитивізму.

Як справедливо відмічається в дослідницькій літературі, нормативні теорії «світового федералізму» та «космополітичної демократії» розглядались до 1990-х років в рамках єдиного напряму наукової думки: як спроби проектувати роль МПІ як міжнародних суб'єктів світового розвитку. Спільною орієнтованістю обох теорій стало окреслення структури світового порядку та набору принципів, які б розширювали та підтримували демократичне врядування, верховенство права та конституціоналізм поза національні кордони. Обидва підходи при цьому розглядали створення «глобального парламенту» як довгострокової мети, втім, обстоювали легітимність конституційного світового порядку як очікуваної перспективи світової спільноти[2] .

Щодо специфічних рис обох теорій, які почали виявляти себе в процесі еволюції теоретичних поглядів на міжнародний парламентаризм, то

[1] Hurd I. Constructivism. The Oxford Handbook of International Relations / ed. by Ch. Reus-Smit, D. Snidal. Oxford : Oxford University Press, 2009. P. 304.

[2] Cofelice A. Ideas, beliefs and norms: what role for International Parliamentary institutions? URL: https://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/ CSF-RP_Cofelice_IPIs_Dec.2019.pdf.

представники «світового федералізму» почали зосереджувати спеціальну увагу на аналізові умов, за яких розвиток світовий парламенту міг би стати реалістичним варіантом[1] , тоді як представники «космополітичної демократії» (за скептичного сприйняття реальності світового парламенту в найближчому майбутньому) спрямували зусилля на аналіз практики існуючих парламентських інститутів і створення регіональних парламентів у всьому світі як законних і незалежних джерел права[2] .

Останнє на засадах методу практичних вимірів аналізу посилило підхід емпіричного позитивізму в дослідженні міжнародних парламентських інституцій, в основі якого – порівняльний аналіз функцій та повноважень МПІ як суб'єктів міжнародних відносин. В колі уваги дослідників – низка найбільш інституційно і функціонально розвинених інституцій, аналіз організаційних і практичних вимірів діяльності яких дозволив вченим розробити багатий масив теоретичних аргументів і гіпотез щодо еволюції та інституційної динаміки міжнародного парламентаризму.

Вдосконалення практик національних і міжнаціональних парламентських інституцій – вагомий, втім. не єдиний напрямок функціональної спроможності міжнародного парламентаризму. В цілому, попри теоретичні висновки деяких теоретичних напрямів, міжнародні парламентські інституції перетворились на вагомий чинник впливу, який, поряд з національними парламентами і державами світу, формує політичну платформу сучасної світової спільноти. Хоча рішення більшості МПІ мають переважно рекомендаційний характер, їх взаємодія з національними владними структурами або представництво національних владних структур на рівні МПІ є визначальним фактором опрацювання спільних

[1]Baratta J.P. The Politics of World Federation: From World Federalism to Global Governance. Westport : Praeger Publishers, 2004. 696 p

[2] Marchetti R. Global Democracy: For and Against. Ethical theory, institutional design, and social struggles. New York : Routledge, 2008. 216 p.

підходів, орієнтованих на подолання загроз як національного, так і глобального рівня.

## 2. Європейський парламент у системі міжнародного парламентаризму: суб'єктність, напрями та практики діяльності

Європейський парламент розглядається в науковій літературі в якості однієї з найбільш ефективно діючих наднаціональних структур парламентського типу, наділених в сучасних умовах значними представницькими функціями як щодо інтересів країн-членів в системі внутрішньої політики Європейського Союзу як інтеграційного об'єднання, так і зовнішньополітичної діяльності ЄС як актора і впливового суб'єкта міжнародних відносин.

Парламентська зовнішня політика і дипломатія перетворилась на сьогодні на помітний напрям функціонування Європейського Союзу як демократичної структури й впливового актора світової політики. Це зумовлюється загальною вагомістю парламентської зовнішньої політики і дипломатії як представницького виміру міжнародних відносин ЄС, орієнтованого на захист суспільних інтересів громадян країн-учасниць Співтовариства, сприяння інтеграційним процесам, підтримки миру та демократії на Європейському континенті. Так, розвиток та поглиблення міжнародних зв'язків як у межах ЄС, так і в межах його політичного простору і країн сусідів сприяли зростанню ваги парламентської дипломатії, представленої на сьогодні значним арсеналом форм і методів діяльності в системі міжнародних відносин. Мова може іти й про широку та різноманітну компетенцію представницької влади в системі зовнішньої політики ЄС, що, попри

залученість до неї всіх провідних структур, відводить Європарламенту особливе місце в системі дипломатичної місії Євросоюзу[1].

Дослідники звертають увагу, зокрема, на діапазоні міжнародної дипломатії Європейського парламенту, який зумовлюється як формальними повноваженнями на затвердження міжнародних угод та законодавства Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики, так і консультативною роллю Європейського парламенту з виконавчими структурами ЄС щодо окремих аспектів Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), а також Спільної політики безпеки та оборони ЄС (СПБО). Суб'єктність зовнішньополітичної діяльності ЄС пов'язується при цьому з діяльністю таких структур Європейського парламенту, як постійні комітети, підкомітети, міжпарламентські делегації, робочі групи, індивідуальні члени, хоча спеціальна вагома роль в цьому плані, безсумнівно, належить й Президенту Європарламенту[2].

В колі уваги дослідників й напрями реалізації дипломатичної діяльності Європейського парламенту, до найбільш показових прикладів якої відносять:

- парламентські візити та інші місії за межами ЄС, які здійснюються як структурними об'єднаннями, так і Президентом Європарламенту;
- візити офіційних делегацій;
- індивідуальні візити депутатів Європарламенту до третіх країн;
- візити делегацій політичних груп, інше [3].

Парламентські візити та інші місії ЄС, зокрема, є найбільш класичною та широкою формою парламентської дипломатії, яка відбувається поза місцем

---

[1] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union.* 17.12.2007. ULR: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3 A12007L%2FTXT

[2] Rules of procedure. European parliament. 2024-2029. ULR: https://www.europarl. europa.eu/rules/rules20240716/Rules20240716_EN.pdf

[3] Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations. An Essential Companion / Edited by Kolja Raube, Meltem Müftüler-Baç and Jan Wouters. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. URL: https://www.e-elgar.com/shop/gbp/parliamentary-cooperation-and-diplomacy-in-eu-external-relations-9781786438843.html

діяльності Європарламенту та здійснюється як парламентарями, так і безпосередньо Президентом ЄП. Функціональні повноваження Президента ЄП в цьому відношенні регулюються правилом 22 Регламенту парламенту, відповідно до якого Президент представляє Європейський парламент у міжнародних відносинах і відвідує треті країни для зустрічей з парламентарями (депутатами) та іншими політиками високого рівня[1]. Як приклад, офіційний візит Президента ЄП Антоніо Таяні (2017-2019) у лютому 2019 року до США, де високопосадовець зустрівся з політичними діячами США, зокрема, спікером Конгресу, генеральними секретарями ООН та Організації американських держав. У липні 2018 року відбувся ще один офіційний візит Антоніо Таяні до Нігерії для вирішення проблем нелегальної міграції. Серія візитів до третіх країн, включно з Україною, була проведена чинною Президенткою ЄП Р.Мецолою, головна місія яких пов'язувалась з підтримкою демократичних традицій країн-сусідів ЄС.

Традиційну роль в реалізації зовнішніх візитів здійснюють від імені Європарламенту й постійнодіючі делегації ЄП в міжнародних інституціях. За офіційними даними, на етапі від 2019 до 2024 рр. на рівні Європарламенту діяло 48 постійних делегацій, місією яких визнано розвиток відносини з третіми країнами, регіонами та міжнародними організаціями. Серед таких, зокрема, – делегації Європейського парламенту у міжнародних парламентських асамблеях: Парламентській асамблеї НАТО, Спільній парламентській асамблеї країн Африки, Карибського басейну, Тихого океану та країн ЄС, Євро-Латиноамериканській парламентській асамблеї, Парламентській асамблеї ЄВРОНЕСТ, Євро-Середземноморській Парламентській асамблеї, інших[2].

Постійнодіючі делегації значною мірою сприяють дипломатичній ролі парламенту, обмінюючись інформацією та сприяючи тіснішим відносинам з

[1] Rules of procedure. European parliament. 2024-2029. Op.cit.

[2] Understanding the European Parliament's delegations. Introduction. European Parliament. ULR: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/about/ introduction

парламентами третіх країн на рівні ЄС та держав-членів. Делегації організовують регулярні міжпарламентські зустрічі з депутатами країн/регіонів, де реалізуються їх місії, – або у третіх країнах, або та на території Європейського парламенту в Страсбурзі чи Брюсселі[1] .

Дипломатичні місії до третіх країн можуть здійснюватися також від комітетів Європарламенту, особливу активність серед яких виявляють Комітет із зовнішніх справ (включаючи два підкомітети з прав людини та безпеки і оборони), Комітет з розвитку та Комітет з міжнародної торгівлі. Делегації від комітетів можуть мати постійнодіючий характер або бути створені у режимі ad-hoc (спеціальні комітети) «у відповідь на непередбачену подію, що має важливе політичне або законодавче значення»[2] . Комітет із закордонних справ та Комітет з питань розвитку координують роботу спеціальних делегацій, що входять до їхніх компетенцій, тоді як Комітет з міжнародної торгівлі повинен підтримувати зв'язок з відповідними спеціальними делегаціями з економічних та торговельних аспектів. Інші парламентські комітети також можуть пропонувати створення спеціальних делегацій до міжнародних організацій та конференцій або до третіх країн для зустрічей зі спеціалізованими колегами з питань політичного порядку денного ЄС.

Усі комітети до того ж можуть здійснювати регулярні місії до країн-кандидатів та країн Європейської економічної зони (European Economic Area, EEA), на додаток до держав-членів ЄС, якщо вони пов'язані з їхньою діяльністю. Водночас парламентські місії постійних та тимчасових делегацій за межами ЄС мають бути затверджені керівними органами Європейського парламенту

---

[1] Herranz A. The Interparliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Interests at Work. *The Role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy* / Ed by E. Barbé, A. Herranz. Barcelona: Office of the European Parliament in Barcelona, 2005. 77–106.

[2] Immenkamp B., Bentzen N. Parliamentary Diplomacy: Democracy Support at the European Parliament: Dynamics and Transformations. *The European Parliament in Times of EU Crisis* / Ed by O. Costa. Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2019. 489 p. P. 413-437.

відповідно до внутрішніх правил, що діють у Європейському Союзі. Зовнішня діяльність депутатів від комітетів, що здійснюється в рамках спостереження за виборами та підтримки демократії, а також посередницькі зусилля контролюються водночас спеціальною групою, яка називається Група підтримки демократії та координації виборів (Democracy Support and Election Coordination Group, DEG). Для таких дій парламенту в лютому 2019 року Конференцією президентів прийняла додаткові конкретні положення[1]. У той час як діяльність делегацій зі спостереження за виборами вирішується і контролюється DEG, вона повинна бути узгоджена й Конференцією президентів ЄП.

Додамо до аналізу напрямів зовнішньополітичних місій від Європарламенту за кордоном й ті з них, які здійснюються з персональної ініціативи євродепутатів. Такі візити реалізуються відповідно до професійного спрямування комітету, до якого належить євродепутат, найчастіше доповідачами комітету з певної країни або регіону, а також безпосередньо головами та заступниками голів комітетів.

Коли візити мають офіційний характер (схвалені відповідними органами), вони користуються фінансовою та адміністративною підтримкою з боку Європейського парламенту. Втім депутати здійснюють й численні індивідуальні візити, які мають політичний характер. Такі візити часто є окремою формою парламентської дипломатії, що потенційно здійснюється з певною метою і набуває, за позицією оглядачів, як позитивних, так і негативних оцінок. У деяких випадках вони можуть навмисно суперечити офіційній політиці ЄС і навіть підривати її: наприклад, коли деякі депутати Європарламенту відвідували Крим і спостерігали за референдумом 2014 року.

[1] Implementing provisions on democracy support and election observation activities. Decision of the conference of presidents of 7 February 2019. ULR: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212193/2019-02-07_DEG_CoP-Implementing-Provisions_en.pdf

В інших випадках такі візити мають конкретні переваги, які заслуговують на визнання. Вони можуть сприяти досягненню загальних цілей зовнішньої політики ЄС. Наприклад, коли депутат Європарламенту взаємодіє з правозахисниками або організаціями громадянського суспільства з питань, пов'язаних з правами людини, верховенством права, антикорупційними зусиллями тощо. Депутати Європарламенту можуть передавати відповідні повідомлення після свого візиту до компетентних установ ЄС, що забезпечує більшу гнучкість у формуванні порядку денного та зустрічах офіційних осіб Євросоюзу з місцевими зацікавленими сторонами. Тобто, такі візити мають відчутні переваги, хоча, з іншої сторони, проблемою залишається об'єктивність відповідних доповідей депутатів, коли вони діють від свого імені, а не від імені Євросоюзу.

Показовим прикладом політизованості візитів депутатів можуть стати, зокрема, такі, що спрямовуються до третіх країн політичними групами Європарламенту. Для фінансування відповідних візитів політичні групи використовують власні бюджети. Затвердження цих місій підпорядковується внутрішнім правилам політичної групи та тим орієнтирам, які переслідуються в діяльності політичних груп в Європарламенті.

Так, традиційно, напрямом візитів політичних груп є налагодження зв'язків із стейкхолдерами, особливо сестринськими політичними партіями в країнах-членах або країнах-сусідах Євросоюзу. Вони також можуть слугувати для підтримки контактів з політичними гравцями, коли офіційні контакти між Європейським парламентом та парламентськими колегами в третій країні були припинені у відповідь на політичну кризу або стан особливих відносин[1].

[1] Fiott D. The diplomatic role of the European Parliament's parliamentary groups. *European policy analysis.* 2015. № 3. P. 1-11.ULR: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/2015_3epa_eng_a4_korr3.pdf

Важливо визнати при цьому, що реалізація зовнішньополітичних місій Європарламенту за кордоном є переважно відображенням загальної платформи ЄС щодо розвитку відносин з третіми країнами або Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (Common Foreign and Security Policy, CFSP)[1] та Спільної політики безпеки та оборони (Common Security and Defence Policy, CSDP[2]) країн-членів, що досягається шляхом взаємодії ЄП з іншими (виконавчими) структурами Європейського Союзу. Так, Лісабонська угода (2007) як конституційний договір Європейського Союзу спеціально визнав значення посиленої комунікації та співробітництва між Верховним представником ЄС із закордонних справ та політики безпеки / Віце-президентом Європейської комісії (High Representative/ Vice President, HR/VP) та Європейською службою зовнішніх справ (The European External Action Service, EEAS) в цілому, а також Радою ЄС, з одного боку, та Парламентом, з іншого, що полягає у доступі спеціальних комітетів Європарламенту до конфіденційної інформації щодо CFSP та CSDP; обміні думками з главами місій, главами делегацій та іншими високопосадовцями ЄС під час засідань парламентських комітетів та слухань; звітуванні Верховного представника перед Парламентом про поточний стан справ щодо CFSP/CSDP. Додатковим напрямом відповідної взаємодії Європарламенту зі структурами ЄС є взаємодоповнюваність співпраці парламентської та виконавчої дипломатії ЄС (між депутатами Європарламенту та дипломатами Євросоюзу) з метою синхронізації їх дій для просування цілей і політики ЄС[3].

---

[1] Common Foreign and Security Policy. European Commission. ULR: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/common-foreign-and-security-policy_en

[2] The Common Security and Defence Policy. The Diplomatic Service of the European Union. ULR: https://www.eeas.europa.eu/eeas/common-security-and-defence-policy_en

[3] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union.* 17.12.2007. ULR: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

Співпраця Європарламенту з виконавчими структурами ЄС стає платформою активного залучення європарламентарів до інноваційних (поряд з традиційними) форматів зовнішньої політики і дипломатії Союзу. Серед таких – спостереження за виборами, медіація, розбудова спроможності парламентської діяльності за кордоном, що набули особливої ваги на міжнародній арені протягом останніх десятиліть.

Європейський парламент, як відомо, є міжнародно визнаним суб'єктом спостереження за виборами. За період від 2000 до кінця 2023 року Європарламент, за офіційними даними, був залучений до діяльності 180 відповідних місій в 65 країнах світу[1]. Делегації від Європарламенту традиційно є складовими місій ЄС зі спостереження за виборами (EU electoral observation missions, EOMs) або міжнародних місій зі спостереження за виборами (International election observation missions, IEOMs) у складі Бюро з демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (Organization for Security and Co-operation in Europe's Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR) відповідно до регіонів впливу. Місії, що формуються Бюро з демократичних інститутів та прав людини спостерігають за виборами в регіоні ОБСЄ, в той час як міжнародні місії зі спостереження за виборами ЄС можуть виступати спостерігачами в решті регіонів світу.

Варто зазначити, що спостереження за виборами є сферою, в якій співпраця Парламенту та Європейської служби зовнішніх справ (EEAS) є найбільш структурованою, оскільки до відповідної галузі діяльності залучені обидві установи, які добре інтегровані одна з одною у кількох аспектах. По-перше, головний спостерігач ЄС (голова представництва ЄС у місіях спостереження)

[1] EU Election Observation Missions. Strategic Communications. 07.08.2023. ULR: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-election-observation-missions-1_en

завжди є депутатом Європарламенту, який призначається Верховним представником ЄС із закордонних справ та політики безпеки (HR/VP) на підставі рекомендації Групи підтримки демократії та координації виборів (DEG). По-друге, голова місії (депутат Європарламенту з досвідом роботи в цій галузі) представляє свої висновки на спільній прес-конференції з головним спостерігачем та HR/VP.

Відповідно до декларації про політичну відповідальність HR/VP від 2010 року, яка визначила засади Резолюції Парламенту[1], Верховний представник ЄС із закордонних справ та політики безпеки регулярно консультується з Парламентом щодо вибору пріоритетних країн для місій зі спостереження за виборами в ЄС та призначення головних спостерігачів для цих місій. Зустрічі Групи підтримки демократії та координації виборів (DEG) слугують форумом для обміну думками з HR/VP з цього питання та інших аспектів, пов'язаних з виборами. DEG також організовує регулярний обмін думками (часто в режимі відеоконференції) з делегаціями ЄС у країнах, де вибори мають спостерігатися або спостерігаються ЄС, з метою підготовки спостереження за виборами або забезпечення подальших дій. Штаб-квартира Європейської служби зовнішніх справ організовує регулярні зустрічі з головним спостерігачем для підготовки поточних та подальших місій спостереження.

Незважаючи на таку тісну інтеграцію відповідно до імплементаційних положень Парламенту щодо підтримки демократії та діяльності зі спостереження за виборами, «Парламент завжди повинен зберігати свою незалежність суджень

[1] European Parliament legislative resolution of 8 July 2010 on the proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)). Texts adopted Thursday, 8 July 2010 – Strasbourg. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280_EN.html

та свою здатність діяти як політичний інститут»[1]. Парламентська делегація, що складається з кількох депутатів Європарламенту (зазвичай семи), є короткостроковою місією в рамках довгострокової місії ЄС у країні. Вона прибуває в країну за два-три дні до виборів і проводить власні заходи зі спостереження за виборами в тісній координації з довгостроковою місією.

Парламент також здійснює автономну діяльність протягом усього виборчого циклу, спрямовану на зміцнення здатності країни проводити вільні та чесні вибори, включаючи різноманітні діалоги з депутатами та іншими зацікавленими сторонами, а також допомогу парламентам у внесенні змін до відповідного законодавства. Як це визнається в літературі, «Європейський Парламент має всі можливості для того, щоб бути ефективним у сприянні впровадженню рекомендацій місій спостереження за виборами, що доповнюють діяльність Європейської служби зовнішніх справ, враховуючи політичну вагу установи та її членів, досвід законодавчої розробки і т.і.»[2].

Важливо додати, поряд із викладеним, що додатковою інноваційною сферою парламентської дипломатії, в якій Європарламент стає все більш активним, є медіація. Початковою фазою і поштовхом для розвитку цього нового виду діяльності стала тісна співпраця Європарламенту з Європейською комісією у 2010 році, коли окремі депутати Європарламенту намагалися виступити посередником між основними протидіючими силами у відповідь на політичну кризу в Албанії, хоча їхні зусилля й не отримали на той час офіційного схвалення на рівні ЄС[3].

---

[1] Immenkamp B., Bentzen N. Parliamentary Diplomacy: Democracy Support at the European Parliament: Dynamics and Transformations. *The European Parliament in Times of EU Crisis* / Ed by O. Costa. Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2019. 489 p. P. 413-437.

[2] Op.cit.

[3] Redei, L. MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy? Paper presented at the European Union Studies Association Biennial Conference, May 2017. ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/REDEI%20-%20MEPs%20as%20Mediators.pdf

На противагу цьому, участь депутатів Європарламенту у процесі медіації конфлікту в Північній Македонії у 2015 році була більш масштабною, системною та підтриманою в секретаріаті Парламенту у тісній співпраці з Комісією, що в кінцевому рахунку забезпечило її успіх[1]. Це заклало підвалини формалізації відповідних місій Європарламенту з реалізацією їх інституційної підтримки на рівні нової Служби підтримки посередництва та діалогу та фінансового забезпечення за рахунок внутрішніх ресурсів ЄП[2]. Супутньою до цього тенденцією стала розробка підходів до реалізації медіації конфліктів на рівні Дослідницької служби Європарламенту (European Parliamentary Research Service, EPRS)[3] та започаткування Діалогу Жана Моне за мир та демократію як інструменту та методології об'єднання політичних акторів з третіх країн за сприяння Європарламенту для пошуку посередницьких рішень щодо врегулювання криз[4].

Розбудові потенціалу Європарламенту з медіації конфліктів сприяла й відповідна резолюція ЄП від 12 березня 2019, де йшлося про посилення інституційної спроможності ЄС щодо запобігання конфліктам та посередництва. Резолюція пропонувала Дипломатичній службі ЄС (EEAS) та службам Єврокомісії, що займаються зовнішньою діяльністю, представляти щорічний звіт

[1] Redei, L. MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy? Paper presented at the European Union Studies Association Biennial Conference, May 2017. ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/REDEI%20-%20MEPs%20as%20Mediators.pdf

[2] Fonck D. The emergence of the European Parliament as a diplomatic mediator: Conceptualising, exploring and explaining Parliamentary Diplomacy in EU Foreign Policy. Leuven, 2019. 277 p. P. 91-107.

[3] European Parliamentary Research Service (EPRS). European parliament. ULR: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis

[4] Jean Monnet Dialogues. Carrying on a legacy of peacemaking. European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport /en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues

Парламенту про прогрес, досягнутий у виконанні політичних зобов'язань Європейського Союзу у цій галузі[1].

Зазначені кроки сприяли активізації зусиль Європарламенту у сфері медіації конфліктів, заохочуючи до цього – з урахуванням ініціатив та ресурсів щодо цього безпосередньо самого ЄП – й інших структур Європейського Союзу. На практиці головними партнерськими інституціями Європарламенту щодо запобігання конфліктам та посередництва виступає Єврокомісія, а також Директорат Європейської комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення. Делегації та посли ЄС також є важливими співучасниками процесу підготовки місій з медіації на місцях, а також їх подальших дій. Перед започаткуванням будь-якого посередництва або «Діалогу Жана Моне» важливими є при цьому комунікація та консультації між інституціями та делегаціями Євросоюзу. Для заохочення такого діалогу використовуються різноманітні міжвідомчі контакти, тоді як рішення про започаткування діалогу залишається за Групою підтримки демократії та координації виборів (DEG) та Конференцією президентів[2].

Платформа взаємодії Європарламенту з іншими інституціями ЄС в системі парламентської дипломатії виявляє себе, поряд із зазначеним, й щодо такого, значною мірою, інноваційного напряму її реалізації, як розбудова спроможності парламентів за кордоном.

Європейський парламент надає технічну допомогу та допомогу з розбудови потенціалу парламентів у третіх країнах з метою зміцнення їхньої інституційної спроможності та підтримки демократії загалом у світі. Ця діяльність ґрунтується

[1] European Parliament resolution of 12 March 2019 on building EU capacity on conflict prevention and mediation (2018/2159(INI)). Texts adopted Tuesday, 12 March 2019 – Strasbourg. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0158_EN.html

[2] Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level. ULR: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642211/EPRS_BRI(2019) 642211_ EN.pdf

на пріоритетах, встановлених Групою підтримки демократії та координації виборів (DEG) з урахуванням резолюцій Європарламенту та рекомендацій місій спостереження за виборами ЄС (EOMs). Суттєву допомогу Європарламенту в цьому плані надають й інституції виконавчої влади ЄС – Єврокомісія, Дипломатична служба ЄС (EEAS), включаючи Директорат Європейської комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення (Directorate-General on European Neighbourhood Policy, DG NEAR) та Директорат з міжнародного співробітництва та розвитку (Directorate General on International Cooperation and Development, DG DEVCO). Втім Європарламент є тією інституцією, яка зберігає значний рівень автономності в розбудові інституційної спроможності парламентів, як і ствердженні демократії за кордоном, покладаючись в цьому відношенні на європарламентарів, співробітників ЄП та парламенти країн-партнерів[1].

Це визначає особливе значення парламентської дипломатії в реалізації місії ЄС на підтримку демократії за кордоном, як і роль Європарламенту в цілому в досягненні цілей Європейського Союзу у взаємовідносинах як з країнами-членами, так і країнами-сусідами ЄС. Дослідники дипломатичної діяльності ЄС визнають, що, за останні десятиліття Європарламент набув особливого статусу в політиці і структурній організації ЄС. Попри той чинник, що «у сфері зовнішньої політики та зовнішньополітичної діяльності формальний вплив ЄП залишається дещо обмеженим», парламентські органи, окремі члени, включаючи Президента, знаходять формальні й неформальні способи формування політики і здійснення

[1] Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level. ULR: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642211/EPRS_BRI(2019)642211_EN.pdf

впливу, що виходять за рамки нормативних парламентських повноважень, перетворюючись на «шанованого і впливового актора міжнародних відносин»[1].

*Український вектор парламентської дипломатії ЄС*

Український вектор виявляє себе протягом останніх десятиліть в якості одного з провідних в системі парламентської дипломатії ЄС. Це зумовлюється низкою чинників, серед яких – доведене внаслідок двох революцій прагнення українського суспільства до свободи і демократії із перспективою досягнення членства в ЄС; спроможність України в умовах агресії РФ протистояти ворогові, захищаючи як українські, так і загальноєвропейські цивілізаційні цінності. Серед чинників особливої уваги Євросоюзу до України в системі парламентської дипломатії – й досягнутий рівень співробітництва Європейського парламенту і Верховної Ради України, що мають свою історію, відрізняються як довготривалістю, так і унікальністю міжпарламентських зв'язків, орієнтованих на розвиток демократії, інституційні реформи парламентських структур, просування євроінтеграційних орієнтирів на європейському континенті.

Зазначимо, що започаткування дипломатичних відносин по лінії Європарламент – Верховна Рада України бере свій початок від початку 1990-х рр., а саме – Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 1994 р.[2], набувши надалі певної етапності як піднесення, так і стагнації відносин.

Важливий етап розвитку міжпарламентських зв'язків ЄС і України пов'язується з Революцією Гідності, коли Європарламент і ЄС в цілому висловили дипломатичну підтримку прагненню українського суспільства

[1] Immenkamp B., Bentzen N. Parliamentary Diplomacy: Democracy Support at the European Parliament: Dynamics and Transformations. *The European Parliament in Times of EU Crisis* / Ed by O. Costa. Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2019. 489 p. P. 413-437.

[2] Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Документ 998_012, втратив чинність, поточна редакція – Втрата чинності від 01.09.2017, підстава - 984_011. ULR https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text:

рухатись у напрямі демократії і євроінтеграційних цілей із наданням по тому – в умовах розпочатої агресії з боку РФ – всебічної допомоги Україні для посилення опору агресору.

Політичною платформою розвитку міжпарламентських відносин ЄС і України від Революції Гідності став Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності[1], який визначив стратегічні перспективи розвитку взаємовідносин сторін. Документ передбачав подальшу підтримку парламентської демократії у контексті відновлення України та процесу вступу до Європейського Союзу; наголошував на важливості спільних заходів у контексті відновлення та реформ в Україні; визначав перспективи співпраці у сферах стандартів парламентаризму, законотворчої діяльності, контролю й прозорості, сприяючи взаємодії між депутатами Українського та Європейського парламентів.

Зазначене будується на узагальненні вже існуючого досвіду міжпарламентських зв'язків України і ЄС, що включає всі напрями функціональної спроможності сторін – моніторингове спостереження за виборчим процесом, сприяння модернізаційним змінам органів представницької влади, підтримку зусиль щодо відновлення територіальної цілісності України тощо. Як приклад, участь європарламентарів в якості членів офіційних делегацій спостерігачів за президентськими 2014, 2019 рр.[2] і парламентськими 2014 і 2019

[1] Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Документ n0002001-15, поточна редакція – Підписання від 03.07.2015. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text

[2] Election observation delegation to the presidential elections in Ukraine (25 May 2014). Report by Göran FÄRM, Chair of the Delegation. ULR: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212623/Election_report_Ukraine_25_May_2014_.pdf; Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019). Election observation report. Doc. 14896. 23 May 2019. ULR: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27698&lang=en

рр.[1] виборами в Україні з метою підтвердження їх демократичності та, відповідно, легітимізації світовою спільнотою. В умовах російської агресії проти України це стало фундаментальною платформою підтримки українських урядових структур на організацію спротиву агресору та боротьби за незалежність України.

Інший напрям – сприяння демократії шляхом підтримки інституційної спроможності парламенту та органів місцевого самоврядування в Україні. Європарламент, зокрема, взяв активну участь в розробці «Доповіді та Дорожньої карти» щодо процесу парламентської реформи, яка розпочалась в 2016 році і була націлена на широкий спектр модернізаційних перетворень – забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України (законодавчої, контролюючої та представницької); підвищення якості українського парламентаризму; підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України[2]. Тоді ж ВРУ ухвалила відповідну постанову, у якій рекомендації місії Європейського Парламенту було визнано основою подальших змін[3] .

Додамо до вищевикладеного у форматі дипломатичної місії Європарламенту й вагомість такого надзвичайно важливого напрямку її реалізації, як підтримка суверенітету і територіальної цілісності України. Так,

---

[1] Observation of the early parliamentary elections in Ukraine (26 October 2014). Election observation report. Doc. 13641. 17 November 2014. ULR: https://pace.coe.int/en/files/21316/html; Ukraine; . Early Parliamentary Elections, 21 July 2019: ODIHR Election Observation Mission Final Report. Originally published 20 Nov 2019. ULR: https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-early-parliamentary-elections-21-july-2019-odihr-election-observation-mission

[2] Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності верховної ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004. Вересень 2015 – Лютий 2016. ULR: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf

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

Європарламент посів тверду союзницьку позицію щодо України від початку збройної агресії рф, приймаючи рішення на користь всебічної підтримки країни – як у форматі політики санкцій, так і економічної, матеріально-технічної, фінансової, військової, гуманітарної допомоги.

Особливої ваги набула й підтримка євроінтеграційної політики України. Європарламент у взаємозв'язку з українською владою і українським парламентом по суті сформував євроінтеграційну траєкторію Україну, що стало складовою загальної підтримки України в умовах протистояння агресору. Якщо визначити в хронологічному відношенні основоположні рішення ЄП на підтримку України від початку агресії рф, то вони стосуються, насамперед наступного:

вересень 2014р. – Європейський парламент ратифікував угоду про асоціацію з Україною. Угода синхронно була ратифікована і Верховною Радою України.

квітень 2017 р. – Європарламент підтримав рішення по безвізовому режиму для громадян України.

2014-2022 – Європарламент схвалив низку резолюцій та рішень на підтримку України в умовах збройного конфлікту з росією:

Серед таких:

грудень 2018р. – Резолюція Європарламенту на підтримку виконання Угоди про асоціацію з ЄС із засудженням агресивних дій росії в Керченській протоці [1].

березень 2019 р. – Резолюція Європейського парламенту щодо стану політичних відносин ЄП і росії, згідно з якою росія більше не може вважатися стратегічним партнером ЄС[2]. В Європарламенті наголосили, що повернення до

[1] European Parliament resolution of 12 December 2018 on the implementation of the EU. Association Agreement with Ukraine (2017/2283(INI)). European Parliament. ULR: https://www.europarl. europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0518_EN.pdf?redirect

[2]European Parliament resolution of 12 March 2019 on the state of EU-Russia political relations (2018/2158(INI)). Texts adopted Tuesday, 12 March 2019 – Strasbourg. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0157_EN.html

звичного стану речей можливе, якщо росія відновить територіальну цілісність України.

20.01.2021, під час пленарного засідання в Брюсселі, Європарламент схвалив два документи щодо пріоритетів зовнішньої політики і політики безпеки в Європі, в яких спеціальна увага була приділена підтримці незалежності, суверенітету та територіальній цілісності України[1] .

16.12. 2021 року, в умовах нарощування збройних сил росії на кордонах з Україною, європейський парламент схвалив Резолюцію «Ситуація на кордоні України і на окупованих росією територіях України», в якій попередив, що ворожі воєнні дії проти України будуть не лише неприйнятними, але й дорого коштуватимуть росії в економічному і політичному відношенні. Європарламент схвалив заяви міністрів закордонних справ країн ЄС та «Великої сімки» (G7), які висловили рішучу підтримку скоординованих міжнародних заходів проти потенційної військової агресії російської федерації проти України[2].

Від початку широкомасштабної агресії рф в лютому 2022 року Європарламент підтвердив готовність реалізувати повною мірою союзницькі зобов'язання щодо України. Актом відповідної позиції став візит Президентки Європарламенту Р. Мецоли до Києва 1 квітня 2022 року. Під час зустрічі у Верховній Раді України політик заявила, що народи Європи стоять разом з Україною та допомагатимуть відбудовувати її міста після війни з росією. Роберта

---

[1] European Parliament resolution of 20 January 2021 on the implementation of the Common Security and Defence Policy – annual report 2020 (2020/2207(INI)). Document 52021IP0013. European Union. ULR: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0013; European Parliament resolution of 20 January 2021 on the implementation of the Common Foreign and Security Policy – annual report 2020 (2020/2206(INI)). Texts adopted Wednesday, 20 January 2021 – Brussels. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0012_EN.html

[2] European Parliament resolution of 16 December 2021 on the situation at the Ukrainian border and in Russian-occupied territories of Ukraine (2021/3010(RSP)). Texts adopted Thursday, 16 December 2021 – Strasbourg. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515_EN.html

Мецола також зазначила, що асамблея підтримає зусилля України щодо початку процесу вступу до Європейського Союзу[1].

Так, безпрецедентно важливого значення для України набуло позачергове засідання Європейського парламенту від 1 березня 2022 року, який у відповідній резолюції «закликав інституції ЄС працювати над наданням Україні статусу кандидата на членство в ЄС відповідно до статті 49 Договору про Європейський Союз»[2]. Мовиться по суті про підтримку Європарламентом заявки України на вступ до Союзу. Цьому передувало відеозвернення Президента України В.Зеленського від 28 лютого 2022 р. щодо невідкладного приєднання України до ЄС за новою спеціальною процедурою[3].

17 червня 2022 року Європейська комісія оприлюднила позитивний висновок щодо заявки на членство в ЄС.

23 червня 2022 року лідери 27 країн-членів ЄС на рівні Європейської ради прийняли рішення щодо надання Україні статусу кандидата щодо членства в ЄС. Рада запропонувала Європейській комісії звітувати про виконання умов, зазначених у висновку Комісії щодо заявки на членство[4].

У листопаді 2023 року Європейська комісія видала рекомендацію щодо переговорів з Україною про вступ до ЄС, які розпочались в грудні 2023 року.

Важливо додати й послідовність Європарламенту щодо надання Україні всебічної допомоги, що визначило відповідні рішення в цьому відношенні ЄС. За існуючими офіційними даними, за два роки від початку повномасштабної війни

---

[1] Metsola: Courage and hope to the people of Ukraine. Press Releases 01-04-2022. News. European parliament. ULR: https://www.europarl.europa. eu/news/en/press-room/20220401IPR26507/metsola-courage-and-hope-to-the-people-of-ukraine

[2] European Parliament resolution of 1 March 2022 on the Russian aggression against Ukraine (2022/2564(RSP)).Texts adopted Tuesday, 1 March 2022 – Brussels. ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_EN.html

[3] Стоїмо міцно: звернення Президента України. 28 лютого 2022 року.ULR: https://www.president.gov.ua/videos/stoyimo-micno-zvernennya-prezidenta-ukrayini-2057

[4] EU membership application. European Council. Council of the European Union. ULR https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/

з боку росії, фінансова, гуманітарна, військова підтримка Європейського Союзу України, окрім політики санкцій, становила майже 85 мільярдів євро[1] .

Особливого значення набула й дипломатична підтримка України з боку Європарламенту, спрямована на ізоляцію росії та підтримку антиросійської коаліції на міжнародній арені.

23.11.2022 Європарламент ухвалив резолюцію, в якій підкреслювалося, що навмисні напади та звірства, вчинені російськими військами проти мирних жителів в Україні, руйнування цивільної інфраструктури й інші грубі порушення міжнародного і гуманітарного права є терористичними актами та воєнними злочинами. У світлі цього росія визнана в документі державою-спонсором тероризму і державою, яка «застосовує засоби тероризму». Європарламент закликав ЄС та його держави-члени «вжити заходів для ініціювання всеосяжної міжнародної ізоляції російської федерації; … до подальшого скорочення дипломатичних відносин з росією та до зведення контактів з її офіційними представниками на всіх рівнях до абсолютно необхідного мінімуму»[2]. Це стало потужним імпульсом формування позицій міжнародної спільноти на підтримку України та протидії агресивним діям рф.

Дипломатія Європарламенту, як і міжпарламентські зв'язки по лінії ЄС – Україна, виявляють себе, таким чином, в якості вагомого ресурсу підтримки стійкості українського суспільства та його спроможності протистояти агресору; реалізації євроінтеграційних орієнтирів як стратегічного напряму народу і суспільства України. Вдосконалення цих зв'язків на перспективу пов'язується як

[1] Скільки допомоги виділив ЄС від початку повномасштабної війни: названо суму. ULR: https://visitukraine.today/uk/blog/3335/how-much-aid-has-the-eu-allocated-since-the-beginning-of-the-full-scale-war-the-amount

[2] European Parliament resolution of 23 November 2022 on recognising the Russian Federation as a state sponsor of terrorism (2022/2896(RSP)). Document 52022IP0405. Texts adopted Wednesday, 23 November 2022 – Strasbourg ULR: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0405_EN.html

з інтересами сторін дипломатичних відносин, так і загальними потребами ЄС і України на стабільний розвиток, поглиблення інтеграційних процесів, рівновагу та демократію на Європейському континенті.

### 3. Міжпарламентська діяльність у системі представницьких функцій Верховної Ради України

Міжпарламентська діяльність Верховної Ради України є невід'ємною складовою зовнішньої політики і дипломатії України, перетворившись за роки незалежності на вагомий чинник захисту й представництва інтересів держави на міжнародній арені. Цьому сприяли сформовані правові засади реалізації парламентської дипломатії, які визначають повноваження Верховної Ради у сфері зовнішньої політики; окреслюють структурні підрозділи, а також механізми і ресурси її реалізації.

Так, у своїй міжпарламентській діяльності Верховна Рада України керується: Конституцією України[1] та законодавством України, зокрема, Регламентом Верховної Ради України[2], Законом України «Про Комітети Верховної Ради України»[3], Законом України «Про статус народних депутатів України»[4], іншими законодавчими документами.

Спеціальний напрям нормативно-правової бази міжпарламентської діяльності Верховної Ради України формують законодавчі акти з питань

---

[1] Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%

[2] Про Регламент Верховної Ради України. Закон України. Документ 1861-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 31.12.2023, підстава - 2801-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

[3] Про комітети Верховної Ради України. Закон України. Документ 116/95-ВР, чинний, поточна редакція – Редакція від 27.04.2024, підстава - 3585-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

[4] Про статус народного депутата України. Закон України. Документ 2790-XII, чинний, поточна редакція – Редакція від 07.09.2023, підстава - 3307-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

виконання міжнародно-правових зобов'язань ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи, ОБСЄ, НАТО, СОТ, інших актів; адаптації українського законодавства до законодавства ЄС; участі України у міжнародних місіях та операціях. До цього варто додати й постанови, статутні документи, що визначають положення про постійні делегації, а також процедурні питання щодо формування і функціонування тієї чи іншої міжнародної парламентської організації. Як приклад, Постанова Верховної Ради України від 16 вересня 1999. «Про створення Національної парламентської групи України з метою вступу до Міжпарламентського Союзу та подальшої участі в його роботі» і відповідний Статут (Правила) Національної парламентської групи України у Міжпарламентському Союзі[1].

Сформована законодавча база щодо парламентської дипломатії України за часи незалежності визначила спроможність Верховної Ради України ефективно діяти у вимірі підтримки і поглиблення міжпарламентських і міждержавних зв'язків, включно з критичними умовами, в яких опинилась Україна в умовах широкомасштабної агресії росії.

Так, початок агресії рф проти України став поштовхом для активізації ресурсів Верховної Ради України щодо зовнішньої політики і її складової – парламентської дипломатії у вимірі протидії агресору. Як зазначив з цього приводу Голова Верховної Ради України Р. Стефанчук, «Україна бореться на багатьох фронтах, і парламентський не є винятком… Парламент України активно працює у сфері парламентської дипломатії, щоби заручитися підтримкою

[1] Про створення Національної парламентської групи України з метою вступу до Міжпарламентського Союзу та подальшої участі в його роботі. Постанова Верховної Ради України від 16 вересня 1999. Статут (Правила) Національної парламентської групи України у Міжпарламентському Союзі. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 16 вересня 1999 року N 1059-XIV. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T991059?an=90

парламентаріїв з усього світу та спонукати їх до дій»[1]. Зупиняючись на цьому питанні О.Корнієнко, Перший заступник Голови ВР України уточнив, що «Верховна Рада України залучає весь арсенал міжпарламентських зв'язків у боротьбі з російською агресією…». Він акцентував, що «народні депутати України працюють над переговорами консультативно у складах груп та підгруп, здійснюють функції радників…»[2].

Підходи, визначені О.Корнієнком, відображають концентроване бачення парламентської дипломатії Верховної Ради України, що знаходить прояв у форматі індивідуальної діяльності парламентарів (через представницькі функції керівних осіб, експертну діяльність, консультування) або на засадах двосторонньої і багатосторонньої дипломатії. Двостороння парламентська дипломатія реалізується найчастіше в рамках парламентських груп дружби, взаємовідносин комісій, комітетів та асамблей партнерських країн. Багатостороння дипломатія знаходить прояв на засадах участі делегацій національного парламенту в міжнародних парламентських організаціях або залучення парламентських груп окремих держав до глобальних мереж взаємодії парламентаріїв[3].

Серед напрямів, що посіли водночас особливо помітне місце в парламентській дипломатії України від початку широкомасштабної агресії – спеціальні звернення керівних осіб Верховної Ради України (Голови, його заступників) до спікерів, парламентської спільноти зарубіжних країн; двосторонні і багатосторонні міжпарламентські зустрічі, спрямовані на

---

[1] Руслан Стефанчук: Верховна Рада України вдячна тим, хто стоїть пліч-о-пліч з Україною. Голос України. 2022. 29 квітня. URL: http://www.golos.com.ua/article/359292URL

[2] Олександр Корнієнко: Верховна Рада України залучає весь арсенал міжпарламентських зв’язків у боротьбі з російською агресією. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 28 березня 2022. URL: https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/221020.html

[3] Максак Г. Парламентський вимір діяльності міжнародних організацій. Портал зовнішньої політики. URL: http://fpp.com.ua/topic/parlamentskyj-vymir-diyalnostimizhnarodnyh-organizatsij/

роз'яснення позицій України та формування стійкої антиросійської коаліції в умовах війни.

Значну роль у формуванні антиросійської коаліції, зокрема, на підтримку України через зміцнення міжпарламентських зв'язків відіграв й Президент України В. Зеленський, якому конституційно належить особлива роль в реалізації зовнішньополітичного курсу держави. Від початку широкомасштабної агресії рф В. Зеленський провів десятки виступів і звернень у форматі відеоконференції перед світовими парламентами, що набуло значної ролі в реалізації підтримки України з боку світової спільноти та надання їй належної допомоги[1].

Активну позицію в реалізації зовнішньополітичної діяльності Верховної Ради України від початку широкомасштабної агресії посіли й інституційні структури парламенту на рівні, насамперед, комітетів Верховної ради України – комітету з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, комітету з питань інтеграції України до ЄС, комітету з питань економічного розвитку, комітету з питань прав людини, інших, орієнтованих на зустрічі з представниками зарубіжних парламентів, звернення до світової громадськості із закликами всебічної, у тому числі військової, підтримки України, надання економічної допомоги (включаючи перспективу відродження зруйнованих територій України), розслідування злочинів окупантів на теренах України, протидії інформаційній агресії рф тощо.

Особливо ефективно в цьому відношенні почали виявляти себе спільні заяви низки комітетів на кшталт «спільного рішення в цьому відношенні від 03.05.2022 р. представників комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, комітету з питань зовнішньої політики та

[1] Дудко І. До питання про дипломатію і міжпарламнтські звязки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету.* Серія філос.-політолог. студії. 2022. Випуск 42. С. 212–219. ULR: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/42_2022/27.pdf

міжпарламентського співробітництва, комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики до національних парламентів держав-членів ЄС та НАТО, до Європейського Парламенту, парламентських асамблей Ради Європи, НАТО, ОБСЄ, та Міжпарламентського союзу щодо спільної стратегії на протидію дезінформації, пропаганді, маніпуляціям та інформаційному тероризму з боку рф як щодо України, так і світової спільноти»[1].

Вагомого значення в спільній роботі спеціалізованих комітетів від початку широкомасштабної агресії РФ набували й питання взаємодії із зарубіжними партнерами з питань гуманітарної політики, захисту прав людини, інформаційних заходів в інтересах України, які сприяли, зокрема, захисту прав ветеранів, розвитку питань інтеграції України до ЄС, гуманітарної та інформаційної політики, прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин та ін.

За підсумками комітетських слухань були вироблені відповідні рекомендації в інтересах громадян України, які тимчасово перебувають за межами країни[2].

Слід визнати в якості ефективних проявів залучення ВР України до дипломатичної діяльності й візити (делегації) парламентарів України, орієнтовані на зустрічі з лідерами, колегами провідних світових держав. Як приклад, серія візитів українських парламентарів до США, здійснена вже

[1] Спільне рішення Комітетів Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва і з питань гуманітарної та інформаційної політики. Інформаційне управління. Опубліковано 03 травня 2022. ULR: https://www.rada.gov.ua/news/razom/222456.html

[2] Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів проведе спільні з іншими парламентськими комітетами слухання щодо захисту прав і свобод громадян України, які перебувають на території держав – членів ЄС та інших держав як тимчасово переміщені особи внаслідок війни. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/222810.html

протягом перших місяці після широкомасштабної агресії рф. Зокрема, одним з таких став візит української парламентської делегації до Сполучених Штатів 29 березня 2022 року з метою зустрічі з представниками Конгресу і Сенату США, медіа, громадськими об'єднаннями, українською діаспорою за кордоном щодо відпрацювання спільної стратегії активної військової та гуманітарної підтримки України[1].

На початку травня 2022 року відбувся черговий візит до США парламентської делегації, яка провела ряд зустрічей з представниками Конгресу, Сенату, Держдепартаменту з метою обговорення військової, фінансової, гуманітарної допомоги для України, а також санкційного тиску на рф. Головний акцент було зроблено на конкретних видах зброї, вкрай необхідних українським збройним силам[2]. Прикладом відповідного напряму зустрічей став й візит до США групи парламентарів на чолі з головою фракції «Слуга народу» Д. Арахамією у вересні 2022, під час якого було обговорено питання подальшої військової допомоги, зокрема, щодо пріоритетів і об'єму програм постачання озброєння для підтримки України [3].

Важливу роль у налагоджені міжнародних контактів в умовах військової агресії рф відіграють і голови окремих спеціалізованих комітетів. Так, наприклад, 29.03.2022 р. І. Клімпуш-Цинцадзе взяла участь у ЄП у рамках дискусії Європейської Народної Партії «Війна Путіна проти України та демократій», на

---

[1] Використовуємо м'яку силу на максимум. Триває візит української парламентської делегації до США: народні депутати провели зустріч із заступницею адміністратора Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). *Голос України.* 2022. 29 березня. URL: http://www.golos.com.ua/article/357957

[2] Парламентська делегація у складі народних депутатів України Галини Васильченко, Ярослава Юрчишина та Андрія Жупанина, відвідала Вашингтон, де провела низку зустрічей з представниками Конгресу, Сенату та Держдепартаменту. Інформаційне управління Верховної Ради України. Опубліковано 02 травня 2022. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/222318.html

[3] Давид Арахамія: Українська парламентська делегація у США працює над тим, щоб наша держава якнайшвидше отримала обіцяну зброю. *Офіційний вебпортал парламенту України.* 2022. 29 вересня. URL: https://www.rada.gov.ua/print/228470.html

якій було наголошено на необхідності підтримки України з боку ЄС та визначено потреби України у цій допомозі[1]. У Берліні Климпуш-Цинцадзе та В. Галайчук 22.05.2022 р. провели зустрічі в офісі канцлера Німеччини, у комітетах Бундестагу з метою посилення уваги до воєнної і фінансової допомоги Україні[2].

Слід визнати, що особливе значення в аспекті парламентської дипломатії України в умовах російсько-української набула діяльність постійнодіючих делегацій ВР у міжнародних парламентських інституціях. Наслідком такої діяльності стало прийняття великої кількості міжнародних резолюцій щодо підтримки України з боку світової спільноти на різних рівнях – ООН, Міжпарламентського Союзу, Парламентської асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, інших

Так, тільки *на рівні ООН* Надзвичайною спеціальною сесію Генеральної Асамблеї упродовж 2022- початку 2023 року було прийнято шість резолюції, яка забезпечила підтримку Україні з боку світової спільноти:

2.03.2022. Резолюція ГА ООН ES-11/1 «Агресія проти України», яка висловлювала серйозне занепокоєння з приводу вторгнення Росії в Україну та вимагала повного виведення російських військ; скасування її рішення про визнання самопроголошених Донецької та Луганської Народних Республік[3].

24. 03. 2022 . Резолюція ГА ООН ES-11/2 «Гуманітарні наслідки агресії проти України»[4].

---

[1] Надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС стане для українців променем надії у ці важкі часи – Голова Комітету з питань інтеграції України до ЄС Іванна Климпуш-Цинцадзе. Інформаційне управління Верховної Ради України. Опубліковано 29 березня 2022. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/221056.htm

[2] Іванна Климпуш-Цинцадзе: «Лише український народ, а не росія, вирішує долю України». Голос України. 2022. 22 травня. URL: http://www.golos.com.ua/article/360360

[3] ES-11/1. Aggression against Ukraine. Resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022. ULR: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/293/36/ pdf/n2229336.pdf

[4] ES-11/2. Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine. Resolution adopted by the General Assembly on 24 March 2022. ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/A_RES_ES-11_2-EN%20(1).pdf

7.04.2022. Резолюція ГА ООН ES-11/3 «Призупинення прав членства Російської Федерації в Раді з прав людини»[1].

12.10.2022. Резолюція ГА ООН ES-11/4 Територіальна цілісність України: відстоювання принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй»[2].

14.11.2022 Резолюція ГА ООН ES-11/5 «Сприяння засобам правового захисту та відшкодуванню збитків за агресію проти України»[3].

23.02.2023. Резолюція ГА ООН ES-11/6 «Принципи Статуту Організації Об'єднаних Націй, що лежать в основі всеосяжного, справедливого і тривалого миру в Україні»[4] .

19 грудня 2023 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила оновлену резолюцію «Ситуація з правами людини на тимчасово окупованих територіях України, включаючи Автономну Республіку Крим та місто Севастополь», яка визначила посилену увагу ООН та міжнародної спільноти до усіх злочинів та грубих порушень, які вчиняє російська окупаційна влада проти місцевого населення на цих територіях[5]. 20 листопада 2024 Третій комітет ГА ООН підтримав Резолюцію із відповідною назвою, яка вперше відкрито назвала дії

[1] ES-11/3. Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council. Resolution adopted by the General Assembly on 7 April 2022. ULR: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/312/47/pdf/n2231247.pdf

[2] ES-11/4. Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 12 October 2022. ULR: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/630/ 66/pdf/n2263066.pdf

[3] ES-11/5. Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine. Resolution adopted by the General Assembly on 14 November 2022. ULR: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/693/55/pdf/n2269355.pdf

[4] ES-11/6. Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine. Resolution adopted by the General Assembly on 23 February 2023. ULR: https://documents.un.org/doc/undoc/ gen/n23/063/07/pdf/n2306307.pdf

[5] Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol : resolution / adopted by the General Assembly. UN. General Assembly (78th sess. : 2023-2024). ULR: https://digitallibrary.un.org/record/4033013?v=pdf

Росії «загарбницькою війною рф проти України». Резолюція за обсягом тексту стала однією з найбільших в історії ГА ООН[1].

Додамо до зазначеного схожість за своїм спрямуванням Резолюцій ГА ООН із відповідними документами низки інших провідних міжнародних парламентських інституцій

*На рівні Міжпарламентського Союзу,* з ініціативи української делегації, було ухвалено низку резолюцій, які поєднувались за змістом та спрямуванням з резолюціями на підтримку України ГА ООН.

23.03.2022. Резолюція 144 Асамблеї Міжпарламентського Союзу «Мирне врегулювання ситуації з війною в Україні з дотриманням міжнародного права, Статуту Організації Об'єднаних Націй та збереженням територіальної цілісності», у якій зазначається, що війна в Україні загрожує довготривалому миру та безпеці європейського регіону. Резолюція засуджувала застосування Росією сили проти України як порушення статті 2(4) Статуту Організації Об'єднаних Націй, зокрема, принципу суверенітету та територіальної цілісності, визнаного усіма державами-членами ООН[2].

15.10.2022. Резолюція 145 Асамблеї Міжпарламентського Союзу «Засудження вторгнення в Україну та подальшої анексії територій, на захист територіальної цілісності всіх держав», в який визнавалось, що «вторгнення в суверенну державу Україна призвело до загибелі та каліцтва тисяч цивільних осіб

[1] The UN General Assembly Adopted a Draft Resolution on Human Rights in the Temporarily Occupied Territories of Ukraine. ULR: https://crimea-platform.org/en/news/heneralna-asambleia-oon-ukhvalyla-proiekt-rezoliutsii-shchodo-prav-liudyny-na-tymchasovo-okupovanykh-terytoriiakh-ukrainy/

[2] Peaceful resolution of the war in Ukraine, respecting international law, the Charter of the United Nations and territorial integrity : Resolution adopted by consensus by the 144th IPU Assembly (Nusa Dua, 23 March 2022). ULR: https://www.ipu.org/sites/default/files/Item%208-Emergency%20item-e_0.pdf

та військового персоналу, руйнування міст та інфраструктури, а також переміщення мільйонів людей як біженців війни»[1].

14.03.2023. Резолюція 146 Асамблеї Міжпарламентського Союзу «Підвищення обізнаності та заклик до дій щодо серйозних гуманітарних криз, що стосуються народів Афганістану, Сирійської Арабської Республіки, України, Ємену та інших країн, а також щодо особливої вразливості жінок та дітей», де спеціально акцентувалось на гуманітарній катастрофі, «спричиненої в Україні агресивною війною» [2].

*На рівні Парламентської асамблеї Ради Європи.*

Відповідно до ініціативи української делегації, підтриманої комітетом з політичних справ і демократії, ПАРЕ приймає рішення щодо позбавлення рф членства в Раді Європи. Це рішення знайшло підтвердження у Висновку 300 (2022) «Наслідки агресії російської федерації проти України» від 15.03.2022, де, зокрема, стверджувалось, що «відповідно до серйозних порушень росією Статуту Ради Європи, Асамблея підтримує процедуру виключення рф із Ради Європи згідно зі статтею 8 Статуту»[3].

13.10.2022 р. Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію «Подальша ескалація агресії російської федерації проти України», у якій –

[1] Condemnation of the invasion of Ukraine and of the subsequent annexation of territories, in defence of the territorial integrity of all States : Resolution adopted by consensus by the 145th IPU Assembly (Kigali, 14 October 2022). ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/Item7-Emergency-item-145thAssembly-e.pdf

[2] Raising awareness and calling for action on the serious humanitarian crises affecting the peoples of Afghanistan, the Syrian Arab Republic, Ukraine, Yemen and other countries, and on the particular vulnerability of women and children. Resolution adopted by consensus by the 146th IPU Assembly (Manama, 14 March 2023). ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/Results-146Assembly-final-with-cover%20page %20(1).pdf

[3] Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine : Opinion 300(2022). PACE. 15 March 2022 ULR: https://pace.coe.int/en/files/29885/html

першою серед міжнародних інституцій – визнала російський режим терористичним[1].

*На рівні Парламентської асамблеї НАТО* українській делегації вдалося не тільки забезпечити політичну (дипломатичну) підтримку українському суспільству у його протидії ворогові, а й визначити перспективи взаємодії України з країнами-членами НАТО щодо євроінтеграційних перспектив країни.

30.05.2024 - ПА НАТО ухвалила декларацію, якою закликала уряди країн-членів Альянсу здійснити конкретні наступні кроки щодо просування України до членства в НАТО та посилення допомоги країні[2].

21.11.2022 р. ПА НАТО ухвалила резолюцію, в якій рф визнана терористичною країною. Було прийнято рішення на користь України зі створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочинів рф[3].

Слід додати, що на підтримку позиції міжнародних організацій рішення щодо росії як спонсора тероризму у вигляді відповідної резолюції було прийнято й на рівні Європейського Парламенту.

Узагальнення зазначеного в цілому слугує на підтвердження функціональної спроможності міжнародного парламентаризму у форматі рішень МПІ формувати платформу міжнародної спільноти з приводу найбільш гострої міжнародної проблематики (зокрема, української), з одного боку. А з іншого – потенціалу відносин постійнодіючих делегацій Верховної Ради України з

---

[1] Further escalation in the Russian Federation's aggression against Ukraine. Resolution 2463 (2022). ULR: https://pace.coe.int/en/files/31390/html

[2] 2022 - Declaration on standing with Ukraine. Adopted by the assembly at its plenary sitting in vilnius, lithuania 30 may 2022. ULR: Https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2022-/111%20sesp%2022% 20e% 20rev.1%20fin%20-%20declaration%20on% 20ukraine. Pdf; ПА НАТО ухвалила декларацію про підтримку євроатлантичного курсу України та протидію російській агресії. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 30 травня 2022. ULR https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/223370.html

[3] NATO Parliamentary Assembly declares Russia to be a ‘terrorist state’. The new voice of Ukraine. 2022. November 21. ULR: https://english.nv.ua/nation/nato-parliamentary-assembly-declares-russia-to-be-a-terrorist-state-50285635.html

міжнародними парламентськими інституціями в аспекті реалізації державних інтересів (включно з інтересами країни в умовах агресії рф). Специфікою парламентської дипломатії при цьому стає її багатовимірна спрямованість задля реалізації завдань зовнішньої політики як через офіційні канали, так і створення нових – неформальних механізмів діяльності, які дозволяють покращити політичну комунікацію, дієві зв'язки між окремими державами або групами держав при вирішенні гострих міжнародних завдань

Якщо у традиційному вимірі парламентська дипломатія найчастіше сприймалась як напрям міжнародної діяльності на підтримку роботи зовнішньополітичного курсу держави, її реалізація в умовах воєнного стану виявила абсолютно нові тенденції сприйняття потенціалу ВР України як ефективного актора реалізації зовнішньополітичних пріоритетів держави.

Важливим для вдосконалення даної сфери в України залишається водночас як поширення сфери міжпарламентських зв'язків, так і оволодіння на перспективу кращими практиками парламентської дипломатії, що довели свою ефективність в реалізації міжнародних проблем. В полі зору експертів, зокрема, характерні для Європейського парламенту інноваційними практиками зовнішньополітичної діяльності – моніторингова діяльність, сприяння розбудові демократії, медіаційна діяльність за кордоном. Проблемою Верховної Ради в цьому відношенні є не тільки розбудова власних демократичних принципів парламентської діяльності як засади повоєнної системи організації законодавчої й представницької влади, а й готовність діяти в якості мотиватора демократичних перетворень, включно з моніторинговою діяльністю виборчого процесу, в інших країнах. Значної ролі набуває й оволодіння досвідом медіаційної роботи через підготовку відповідного кадрового складу, оволодіння відповідним інструментарієм політичної діяльності тощо. З урахуванням входження України до Європейського Союзу – це перспектива зростання авторитету країни на

міжнародній арені, реалізації національних інтересів, які відображатимуть потреби країни в середовищі сучасного демократичного світу.

**Список використаних і рекомендованих джерел**


1. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.
2. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності верховної ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004. Вересень 2015 – Лютий 2016. ULR: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/ 20160301RES16508/ 20160301RES16508.pdf
3. Дудко І. До питання про дипломатію і міжпарламентські зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету.* Серія філос.-політолог. студії. 2022. Випуск 42. С. 212–219. ULR: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/42_2022/27.pdf
4. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%
5. Максак Г. Парламентський вимір діяльності міжнародних організацій. Портал зовнішньої політики. URL: http://fpp.com.ua/topic/parlamentskyj-vymir-diyalnostimizhnarodnyh-organizatsij/
6. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Документ n0002001-15, поточна редакція – Підписання від 03.07.2015. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text
7. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. Документ 1035-VIII, чинний, поточна редакція – Прийняття від 17.03.2016. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text
8. Про комітети Верховної Ради України. Закон України. Документ 116/95-ВР, чинний, поточна редакція – Редакція від 27.04.2024, підстава - 3585-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

9. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України. Документ 1861-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 31.12.2023, підстава - 2801-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

10. Про статус народного депутата України. Закон України. Документ 2790-XII, чинний, поточна редакція – Редакція від 07.09.2023, підстава - 3307-IX. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

11. Про створення Національної парламентської групи України з метою вступу до Міжпарламентського Союзу та подальшої участі в його роботі. Постанова Верховної Ради України від 16 вересня 1999. Статут (Правила) Національної парламентської групи України у Міжпарламентському Союзі. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 16 вересня 1999 року N 1059-XIV. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T991059?an=90

12. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Документ 998_012, втратив чинність, поточна редакція – Втрата чинності від 01.09.2017, підстава - 984_011. ULR https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text:

13. Baratta J.P. The Politics of World Federation: From World Federalism to Global Governance. Westport : Praeger Publishers, 2004. 696 p

14. Benedict R. Global Governance. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* /Ed by J. D.Wright. 2nd edition. Vol 10. Oxford: Elsevier, 2015. P. 155-161.

15. Coate R.A., Griffin J.A., Elliott-Gower S. Interdependence in International Organization and Global Governance. URL: https://doi.org/10.1093/ acrefore/9780190846626.013.110

16. Cofelice A. Ideas, beliefs and norms: what role for International Parliamentary institutions? *Centro Studi sul Federalismo.* 2019. URL: https://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-RP_Cofelice_IPIs_Dec. 2019.pdf

17. Compliance based theory of international law. *California Law Review.* 2002. Vol. 90, No. 6. P. 1823-1887. URL: https://www.jstor.org/stable/3481436

18. Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level. ULR: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/ 642211/EPRS_BRI(2019)642211_EN.pdf

19. Cutler R.M. International Parliamentary Institutions as Organizations. URL: 3http://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/JIOS2013-special-issue_ Cutler.pdf

20. De Puig L. M. International Parliaments. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008. 33 p.

21. Dwivedi S.S. International organizations and global governance. International Journal of Social Science and Interdisciplinary Research. 2012. Vol.1, Issue 12. P. P.

188-196. URL: http://www.indianresearchjournals.com/pdf/IJSSIR/2012/December/18.pdf

22. Fiott D. The diplomatic role of the European Parliament's parliamentary groups. *European policy analysis.* 2015. № 3. P. 1-11.ULR: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/2015_3epa_eng_a4_korr3.pdf

23. Fonck D. The emergence of the European Parliament as a diplomatic mediator: Conceptualising, exploring and explaining Parliamentary Diplomacy in EU Foreign Policy. Leuven, 2019. 277 p. P. 91-107.

24. Herranz A. The Interparliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Interests at Work. *The Role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy* / Ed by E. Barbé, A. Herranz. Barcelona: Office of the European Parliament in Barcelona, 2005. 77–106.

25. Immenkamp B., Bentzen N. Parliamentary Diplomacy: Democracy Support at the European Parliament: Dynamics and Transformations. *The European Parliament in Times of EU Crisis* / Ed by O. Costa. Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2019. 489 p. P. 413-437.

26. Keohane R.J., Martin L.L. The Promise of Institutionalist Theory. *International Security*. 1995. Vol. 20, No. 1. P. 39-51. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5526008/course/section/6018534/KEOHANE%20R.%20e%20MARTIN%20L.%20%281995%29.%20The%20Promise%20of%20Institutionalist%20Theory.pdf

27. Kissinger H. Diplomacy. New York: Simon &Schuster, 1994. P/ 799. URL: http://ijevanlib.ysu.am/wp-content/uploads/2020/05/1f6300e67784b164a9857efd25ed325 b.pdf

28. Kissling C. The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. URL: https://www.unpacampaign.org/files/2011ipis_en.pdf

29. Krasner St.D. Global communications and national power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics*. 1991. N 43. P. 336-366 URL: http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Krasner%201991.pdf

30. Marchetti R. Global Democracy: For and Against. Ethical theory, institutional design, and social struggles. New York : Routledge, 2008. 216 p.

31. Mearsheimer J. J. A Realist Reply. *International Security*. 1995. Vol. 20, No. 1. P. 82-93. URL: https://www.jstor.org/stable/2539218

32. Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations. An Essential Companion / Edited by Kolja Raube, Meltem Müftüler-Baç and Jan Wouters. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. URL: https://www.e-elgar.com/shop/gbp/parliamentary-cooperation-and-diplomacy-in-eu-external-relations-9781786438843.html

33. Redei, L. MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy? Paper presented at the European Union Studies Association Biennial

Conference, May 2017. ULR: file:///C:/Users/admin/Downloads/REDEI%20-%20MEPs%20as%20Mediators.pdf

34. Šabič Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs.* 2008. 61, No. 2. P. 255-271. ULR: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441785

35. Šabič Z. (2013). International Parliamentary Institutions: A Research Agenda. *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization* / Ed. by O. Costa, C. Dri, St. Stavridis. New York: Palgrave macmillan, 2013. 286 p. URL: https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-1-137-32274-6%2F1

36. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union.* 17.12.2007. ULR: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

37. Understanding the European Parliament's delegations. Introduction. European Parliament. ULR: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/about/ introduction

# ЧАСТИНА ІІІ.
# МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПРОЦЕСІВ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ ДЕРЖАВИ

## РОЗДІЛ 1.
## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ

*1. Сутність та особливості повоєнної відбудови України.*

*2. Роль інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України.*

### 1. Сутність та особливості повоєнної відбудови України

Станом на квітень 2023 року загальна сума збитків унаслідок повномасштабної війни, розпочатої Росією у 2022 році, оцінюється у 147,5 млрд доларів, з яких 54,4 млрд становлять житлові будівлі, 36,2 млрд – інфраструктура, 8,9 млрд агропромисловий комплекс[1]. Це актуалізує питання повоєнної відбудови України та визначення місця й ролі інститутів представницької влади у цьому процесі.

Постконфліктну реконструкцію (повоєнне відновлення) в широкому розумінні розглядають як багатовимірний, складний, але водночас цілісний процес, що включає потуги з паралельного покращення військових (поновлення порядку та законності), політичних (прийняття рішень та управління),

[1] $147.5 млрд – загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну на квітень 2023 року/ URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/147-5-mlrd-zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-na-kviten-2023-roku/

економічних (відбудова та розвиток), а також соціальних умов (правосуддя та примирення)[1].

Якщо ми говоримо про ключовий економічний параметр постконфліктної реконструкції, то він, як правило, складається з низки завдань, передусім таких як відбудова зруйнованих або пошкоджених об'єктів критичної та цивільної інфраструктури, ефективний розподіл гуманітарної допомоги (за різними напрямами), відновлення системи основних соціальних послуг, створення належних умов для функціонування приватного сектору, а також проведення першочергових структурних реформ, покликаних забезпечити не лише макроекономічну стабільність, але й стійке зростання в державі.

Водночас світовий досвід переконливо свідчить, що органи публічної влади мають самостійно управляти процесом зазначеної реконструкції, визначаючи ключові пріоритети та координуючи відповідну політику. Однак, як правило, ніхто не заперечує потреби постраждалих від війни країн й у зовнішній допомозі та фінансуванні. Хоча війни (конфлікти) відрізняються за тривалістю та інтенсивністю, їхній вплив у більшості випадків є руйнівним з точки зору людського, соціального капіталу. Їхні наслідки можуть включати:

- погіршення людського розвитку та показників публічної безпеки (наприклад, тривалість життя, дитяча смертність, доступ до послуг охорони здоров'я та освіти);

- руйнування інфраструктури (наприклад, транспортної, комунікаційної, енергетичної, житлового фонду);

- внутрішнє переміщення населення та еміграція;

[1] Tzifakis Nikolaos. Post-Conflict Economic Reconstruction. URL: https://pesd.princeton.edu/node/586

- різке збільшення людей, які потребують соціальної допомоги (наприклад, інваліди, люди похилого віку, діти, внутрішньо переміщені особи та ветерани війни);

- економічний занепад;

- великий бюджетний дефіцит, спричинений великими військовими витратами (за рахунок соціальних видатків) і мізерними доходами під час війни;

- зростання інфляції;

- виведення з країни інвестованих активів;

- збільшення зовнішнього та внутрішнього боргу;

- обмеження зовнішньої торгівлі[1].

Разом із тим, не викликає сумнівів той факт, що кожне повоєнне відновлення є унікальним. Відповідно вся робота з відновлення потребує адекватної адаптації до конкретних потреб (які, як правило, є унікальними) країни-реципієнта. Зазначимо, що на сьогодні у світі відсутній досвід з реалізації проєктів відновлення, подібних за умовами та масштабом із майбутнім повоєнним відновленням України. Виходячи з цього, наша держава повинна розробити власну модель відновлення, спираючись на відповідний зарубіжний досвід та сучасні принципи й інструменти.

Концепція та плани, присвячені повоєнній відбудові України, відзначають два важливих фактори, які безпосередньо впливатимуть на її реалізацію. По-перше, слід звернути увагу на той факт, що ми матимемо справу з політичним процесом на «міжнародному, національному, локальному рівнях». По-друге, безпосередньо процеси відбудови включатимуть низку різних видів діяльності, а саме «стратегічне планування, розробку нормативно-правових актів, міжнародні

[1] Tzifakis Nikolaos. Post-Conflict Economic Reconstruction. URL: https://pesd.princeton.edu/node/586

ініціативи з відбудови, фінансування відбудови конкретних об'єктів інфраструктури чи житла тощо»[1].

*Наразі в Україні поки що відсутній комплексний план повоєнної відбудови***,** у якому б були визначені не лише стратегічні цілі та завдання, але й відповідне фінансове обґрунтування. Попри те, що ще у 2022 році розпочалася розробка Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України та навіть були напрацьовані окремі матеріали, на початку 2023 року цей процес призупинився[2]. Разом з тим, у 2024 році Стратегічна інвестиційна рада схвалила Єдиний проєктний портфель здійснення публічних інвестицій, у якому було визначено пріоритетні галузі для фінансування з боку держави та міжнародних партнерів (750 проєктів вартістю 2,36 трлн грн.). Це – своєрідне запрошення для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу до співпраці та визначення пріоритетів у відбудові.

Водночас одним із ключових міжнародних механізмів планування повоєнного відновлення стали *конференції з відновлення України* (URC): Лугано (Швейцарія, 2022), Лондон (Великобританія, 2023) та Берлін (Німеччина, 2024).

Найбільш детальною серед них є програма відновлення України, яка була презентована у липні 2022 році в Лугано. Згідно неї планується залучити близько 750 млрд дол. на відбудову та розвиток України у наступні десять років. Разом з тим, зазначається, що сума може бути суттєво відкоригована у бік зростання, враховуючи продовження бойових дій та збільшення масштабів руйнування, спричинених російською агресією.

---

[1] Позиційний документ УНП: Потреби повоєнної відбудови України мають бути враховані в майбутніх ініціативах Східного партнерства. URL: http://eap-csf.org.ua/2024/11/14/pozytsijnyj-dokument-unp-potreby-povoiennoi-vidbudovy-ukrainy-maiut-buty-vrakhovani-v-majbutnikh-initsiatyvakh-skhp/

[2] Позиційний документ УНП: Потреби повоєнної відбудови України мають бути враховані в майбутніх ініціативах Східного партнерства. URL: http://eap-csf.org.ua/2024/11/14/pozytsijnyj-dokument-unp-potreby-povoiennoi-vidbudovy-ukrainy-maiut-buty-vrakhovani-v-majbutnikh-initsiatyvakh-skhp/

Учасники Конференції з відновлення України (понад 40 країн світу та близько 20 міжнародних організацій), що відбулася в Лугано, Швейцарія, 4-5 липня 2022 року, ухвалили підсумковий документ – «Декларацію Лугано», в якій вони про свою повну відданість «підтримці України на її шляху від початкового до довгострокового відновлення, також у взаємозв'язку з європейськими перспективами України та статусом країни-кандидата в ЄС»[1].

Документ містить так звані «Принципи Лугано», які, по суті, є основоположними принципами майбутнього процесу відновлення України, а саме[2]:

- *партнерство* (головну роль у процесі відновлення відіграє Україна, однак передбачена відповідна співпраця з міжнародними партнерами; всі потуги з відновлення базуватимуться, по-перше, на оцінці найбільш актуальних та поточних потреб, по-друге, на узгодженні ключових пріоритетів, по-третє, на колективному визначенні результатів, по-четверте, на взаємній відповідальності за фінансові ресурси, а також ефективній координації);

- ***с**прямованість на реформи* (весь процес відновлення повинен бути спрямований не лише на прискорення, поглиблення та розширення зусиль України щодо реалізації соціально-економічних та політичних реформ, але й на їх відповідність європейському шляху України);

- *верховенство права, **п**розорість та підзвітність* (процес відновлення обов'язково повинен бути не лише прозорим, але й підзвітним українському народу; необхідно систематично посилювати верховенство права та сприяти

[1] Відбудова України: учасники конференції у Лугано ухвалили декларацію. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3522291-vidbudova-ukraini-ucasniki-konferencii-u-lugano-uhvalili-pidsumkovu-deklaraciu.html

[2] Відбудова України: учасники конференції у Лугано ухвалили декларацію. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3522291-vidbudova-ukraini-ucasniki-konferencii-u-lugano-uhvalili-pidsumkovu-deklaraciu.html

запобіганню й протидії корупції; все фінансування процесу відновлення має бути прозорим та справедливим);

- *демократична участь* (зазначається, що «процес відновлення має бути цілісним зусиллям всього суспільства, спрямованим на демократичну участь населення, включаючи внутрішньо переміщених осіб і тих, хто повертається з-за кордону, місцеве самоврядування та ефективну децентралізацію»[1]);

- *залучення різних стейкхолдерів* (весь процес відновлення повинен посилювати співпрацю між національними та міжнародними учасниками, у тому числі – включно з приватним сектором, громадянським суспільством, органами місцевого самоврядування та експертно-науковими колами);

- *інклюзія та ґендерна рівність* (процес відновлення повинен забезпечувати гендерну рівність, бути інклюзивним та забезпечувати економічні, соціальні та культурні права людини і громадянина);

- *сталий розвиток* (процес відновлення має забезпечити стійку перебудову України, узгоджену з Порядком денним сталого розвитку до 2030 року, а також Паризькою угодою, що включає соціально-економічні та екологічні аспекти, у тому числі – так званий зелений перехід)[2].

Отже, до сьогодні не вирішено, якою буде модель, за якою буде проходити відновлення; не зрозуміло, хто їм буде керувати; які принципи та механізми знаходитимуться в її основі. Це є ключовою проблемою, оскільки залишається не визначеним місце та роль різних акторів у зазначеному процесі.

---

[1] Відбудова України: учасники конференції у Лугано ухвалили декларацію. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3522291-vidbudova-ukraini-ucasniki-konferencii-u-lugano-uhvalili-pidsumkovu-deklaraciu.html

[2] Відбудова України: учасники конференції у Лугано ухвалили декларацію. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3522291-vidbudova-ukraini-ucasniki-konferencii-u-lugano-uhvalili-pidsumkovu-deklaraciu.html

## 2. Роль інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України

На сьогодні діяльність представницьких органів влади регулюється правовим режимом воєнного стану, який був запроваджений 24 лютого 2022 року указом Президента України[1]. Останній передбачає «надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності»[2]. У зв'язку з цим було створено 25 обласних військових адміністрацій, а також військові адміністрації населених пунктів. Водночас під час повномасштабного російського вторгнення повноваження представницьких органів влади, попри правовий режим воєнного стану, збереглися, хоча їх характер дещо змінився.

Зазначимо також, що Конституція України не передбачає жодних можливостей для делегування чи передачі законодавчих повноважень Верховної Ради України іншому суб'єкту, навіть в умовах воєнного стану. Таким чином, парламент після початку повномасштабного російського вторгнення не зупиняв свою роботу, однак адаптував її під нові умови.

Зокрема, дослідники відзначають наступні ключові тенденції у роботі Верховної Ради під час десятої сесії:

1) парламент, його органи та експертні підрозділи Апарату продовжують працювати у пришвидшеному режимі (принаймні третина від у сіх прийнятих законів розглядалась у доволі стислі терміни);

---

[1] Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

[2] Про правовий режим воєнного стану. Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

2) порядок денний здебільшого базується на нагальних питаннях воєнного часу та пріоритетах європейської інтеграції, меншою мірою спираючись на затверджений План законопроєктної роботи;

3) інтенсифікувалось обговорення законодавчих ініціатив;

4) майже зникли випадки ухвалення законів, за якими власні повноваження парламенту «делегують» іншим органам влади (водночас, продовжується тенденція до ухвалення законів зі зворотною дією в часі, зокрема і щодо діяльності органів місцевого самоврядування);

5) близько половини комітетів продовжують виконувати контрольну функцію, залучати громадськість та позапарламентське експертне середовище через створення робочих груп та проведення комітетських слухань;

6) переважна більшість парламентських комітетів вдосконалила свої зовнішні комунікації[1].

В цілому вітчизняна система представницької влади достатньо впевнено витримала випробування війною, хоча до широкомасштабного вторгнення багато українських політиків та частина науковців нещадно критикували українських парламентаризм, а також систему органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що частина критики була пов’язана зі специфікою політичної боротьби в країні, однак низка політиків, афілійованих зі спецслужбами країни-агресора, свідомо поширювали наративи про тотальну корумпованість та некомпетентність вітчизняних органів публічної влади, а також Україну як «failed state».

Однак від початку повномасштабної російської агресії значна частина народних депутатів з різних фракцій та груп (і набагато більша кількість депутатів місцевих органів влади) поєднувала роботу у представницьких органах влади зі службою у Збройних силах України, загонах територіальної оборони або волонтерською діяльністю.

---

[1] Парламент в умовах війни: приклад України (5 вересня 2023 року – 5 лютого 2024 року). Емпіричний звіт. 85 с. С. 6 – 9.

Що стосується діяльності органів місцевого самоврядування, то вони достатньо ефективно від початку війни взаємодіяли не лише з органами державної влади, але й представниками громадських і волонтерських організацій (що вкрай важливо, оскільки представницьке правління забезпечується «як органами публічної влади, так і зрілими інститутами громадянського суспільства та означає здатність служити інтересам нації, держави, суспільства та відмовлятися від вузькогрупових чи корпоративних інтересів»[1]). Так, було налагоджено механізми економічної підтримки Збройних сил України, відбувалося будівництво захисних споруд, було здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій та сусідніх із нею територій у інші регіони країни, проводилася евакуація цивільного населення, забезпечення людей гуманітарною допомогою, впроваджувалися місцеві програми підтримки бізнесу, забезпечувалася ефективна робота всіх комунальних служб, закладів охорони здоров'я тощо.

Своєю чергою Верховна Рада України врегулювала на законодавчому рівні здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спростила процедури прийняття кадрових рішень щодо відповідних посад тощо. Як наслідок, ті громади, які постраждали від російської агресії та були звільнені від тимчасової окупації, достатньо швидко розпочали відбудову територій, що в черговий раз підтвердило ефективність такої самоорганізації суспільства як місцеве самоврядування.

Разом із тим, відбулося певне посилення централізації в управлінні державою, зокрема, мова йде про перерозподіл повноважень виконавчим органом влади між обласними, районними радами та обласними, районними військовими адміністраціями, що фактично призвело до переформатування управління районами та областями. Зазначені процеси часто призводять до

[1] Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с. С. 31.

конфліктів між центральною та місцевою владою, перш за все у контексті розподілу бюджету та підтримки ЗСУ. І позиція громадян у цих конфліктах однозначно на боці громад, адже той факт, що «українське суспільство позитивно відгукнулося на створення військових адміністрацій, не означає, що воно схвалює підміну ними органів місцевого самоврядування»[1].

Тож у даному контексті після завершення війни вкрай важливим є, по-перше, продовження реформи децентралізації, по-друге, повноцінне повернення до парламентсько-президентської республіки, що передбачає реальну ліквідацію неформальним інститутів, які набули поширення у вітчизняній політичній практиці, по-третє, удосконалення внутрішніх парламентських процедур, що мінімізує прояви політичної корупції, а також дозволить унормувати статус не лише парламентської коаліції, але й опозиції.

Разом із тим, на сьогодні на перший план виходить питання повоєнної відбудови територій, особливо актуальне для громад, які були звільненні після тимчасовій окупації та найбільше постраждали від російської агресії. Роль інститутів представницької влади, враховуючи специфіку державного устрою України, а також продовження реформи децентралізації, у цьому процесі буде визначальною.

Погоджуємося з вітчизняними дослідниками, що для ефективного відновлення доцільно дотримуватися наступних принципів:

1. Відновленням повинні управляти органи публічної влади тієї країни, яка потребує відновлення. Виходячи з цього, жодні міжнародні або громадські організації не можуть замінити функції державних інституцій (попри своє бажання це зробити та декларування начебто більшої «прозорості» та «підзвітності»).

---

[1] Політика безпеки України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення : аналітична записка. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 64 с. С. 21.

2. Весь процес відновлення країни в цілому має бути заснований на економічному відновленні країни. Таким чином, фінансова допомога повинна не заміщувати економічне зростання як таке, а сприяти йому.

3. Відновлення повинно не лише стартувати якомога швидше, але й проходити максимально швидко.

4. Підвищити якість використання ключових ресурсів, а також ефективно запобігати та протидіяти корупції дозволить широке застосування різноманітних цифрових інструментів.

5. Успішне відновлення неможливе без залучення органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства[1].

Зазначимо також, що важливим фактором для ефективного повоєнного відновлення є також орієнтація на гранти, а не кредити, оскільки Україна навряд чи зможе швидко не лише закривати, але й обслуговувати фінансові борги (показовим у даному плані є той факт, що план Маршалла, який допоміг відбудувати Європу після Другої світової війни, на 90% складався саме з грантів).

Не викликає сумнівів також той факт, що стратегічним напрямом урядової політики повоєнної відбудови України є, по-перше, структурна модернізація економіки, по-друге, повноцінна інтеграція до ЄС. Крім того, велику роль у успішному відновленні після війни повинні відігравати інститути громадянського суспільства та місцеве самоврядування, їх широка залученість (передусім через дорадчі органи) до процесів відбудови. Важливо, щоб місцева влада взагалі відігравала провідну роль в реконструкції, бо у протилежному випадку ми матимемо негативні наслідки[2].

---

[1] Повоєнне відновлення України. Нові ринки та цифрові рішення. URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/povoyenne-vidnovlennya-ukrayini-novi-rinki-ta-tsifrovi-rishennya/

[2] Tymofii Brik, Jennifer Brick Murtazashvili. The Source of Ukraine's Resilience. How Decentralized Government Brought the Country Together. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience

Водночас, доволі чітким є й запит суспільства на конкретні принципи відбудови. За результатами соціологічного дослідження, яке проводили на замовлення Transparency International Ukraine, 76% населення та 78% представників бізнесу виступають за децентралізацію процесу відбудови. Також 60% населення та 68% бізнесу підтримують проєктну підтримку відбудови. Вони ж виступають за відкритість інформації про відбудову і якомога більше залучення до процесу ухвалення рішень[1].

Отже, у контексті повоєнної відбудови Верховна Рада України – як єдиний орган законодавчої влади в Україні – відповідатиме за прийняття законів, необхідних для повоєнної відбудови України, затвердження відповідних програм економічного, соціального, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, розглядатиме і прийматиме рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України тощо. Крім того, у сфері її компетенції – продовження/завершення ключових реформ (судової, антикорупційної, адміністративної тощо).

Своєю чергою, органи місцевого самоврядування братимуть безпосередню участь у процесах повоєнної відбудови в конкретних територіальних громадах з врахуванням місцевої специфіки та пріоритетів розвитку.

Оскільки в державі, як вище було зазначено, поки відсутній загальнонаціональний план відновлення України, затверджений на відповідному рівні, який мав би юридичну силу та використовувався іншими акторами, задіяними у процесах відбудови, як стратегічний документ, «двигуном» відбудови стають громади та органи місцевого самоврядування. Водночас на сьогодні громади змушені вирішувати величезну кількість проблем, ключовими з яких є наступні:

---

[1] Як відбудовувати Україну – соціологічне опитування громадян та представників бізнесу. URL: https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu/

1. Відсутність єдиних підходів щодо формування та реалізації планів відновлення, у тому числі – в контексті чинної нормативно-правової бази.

2. Неузгодженість ключових механізмів повоєнного відновлення, відсутність так званої «рамки», на основі якої можна було б розробляти місцеві програми та реалізовувати відповідні проєкти.

3. Бюджетні проблеми (пов'язані, у тому числі, з об'єктивними та суб'єктивними причинами, які призвели до згортання процесів децентралізації).

4. Суттєвий брак кваліфікованих кадрів (особливо у відносно невеликих громадах)[1].

У публічному просторі України вже існують плани відновлення громад, які підготовлені за активної участі громадських організацій та із залученням їх технічної та експертної допомоги. Таким чином, на двох основних рівнях – центральної влади України та місцевого самоврядування – є суттєві проблеми із планами відновлення. Загальної для всієї країни, юридично закріпленої та зрозумілої рамки відновлення поки що не існує. На рівні громад ситуація краща, але це тільки початок великого шляху, успішність проходження якого залежатиме від скоординованості дій основних акторів (насамперед центральної влади і донорів)[2].

Для того, щоб гарантувати ефективність повоєнної відбудови України, органам публічної влади необхідно дотримуватися наступних ключових умов:

- обов'язкова узгоджувати та координувати дії центральної влади та органів місцевого самоврядування;

- надавати пріоритет максимально швидкому відновленню критично необхідної соціальної інфраструктури;

---

[1] Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. Червень 2023 року. https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2

[2] Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. Червень 2023 року. https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2

- розробляти програми повоєнного відновлення з обов'язковим дотриманням таких принципів як безпека, технологічність, екологічність, впровадження «зелених» технологій, безбар'єрність, прозорість;

- впровадити ефективні механізми залучення громад та громадськості до розробки та реалізації програм відбудови на регіональному та місцевому рівнях;

- забезпечити ефективне використання та контроль (парламентський, міжнародний, громадський) над розподілом коштів фондів відновлення (Фонд підтримки малого та середнього бізнесу, Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури, Фонд відновлення та трансформації економіки тощо).

Зазначимо, що наявність значних викликів і небезпек сучасності відіграє вагому роль в системі забезпечення демократичного розвитку держави, особливістю якого є ефективне функціонування інститутів представницької влади. Тому, обґрунтованим виявляється реалізація такого напряму публічної політики як реформування системи регіонального управління та розвиток місцевого самоврядування, що безпосередньо впливатиме на ефективність повоєнної відбудови країни. В даному контексті слушним є зауваження вітчизняних науковців, які наполягають на збереженні демократичних засад функціонування інститутів представницької влади на регіональному рівні[1]. Необхідно звернути увагу на той факт, що в Україні достатньо активно реалізовується реформа децентралізації влади, що обумовлено гострою необхідністю передачі повноважень органів державної влади центрального рівня регіональним, які також формують інститут представницької влади, функціонування якого в умовах війти піддається значному дестабілізуючому впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища[2]. В цілому це повинно

[1] Nikitenko, L.O. & Hrabar, O.S. (2021). Participatory and representative democracy in local government: the issue of correlation. *New Ukrainian Law,* 6, 126–130. Available at: DOI https://doi.org/10.51989/NUL.2021.6.18

[2] Pavlovich-Seneta, J.P. & Lepish, N.Ya. (2022). Territorial communities in the conditions of martial Law in Ukraine: administrative and legal support and peculiarities of functioning. *Electronic*

стати невід'ємною компонентою системи розвитку представницької демократії в Україні та напрямом модернізації діяльності інститутів представницької влади.

Водночас, В. Кулешов акцентує увагу на важливості здійснення громадського контролю за діяльністю інститутів представницької влади та стверджує, що в Україні він є достатньо обмеженим й неефективним через відсутність значної кількості методів здійснення такого контролю[1]. Дослідник переконує, що роль громадського контролю надзвичайно вагома, адже він є одним із показників рівня розвитку демократії в країні, тому Україні доцільно на законодавчому рівні закріпити організаційно-правовий механізм здійснення громадського контролю над діяльністю інститутів представницької влади.

З метою підвищення ефективності функціонування інститутів представницької влади в Україні в умовах повоєнної відбудови пропонується:

1) посилити громадський контроль за діяльністю інститутів представницької влади;

2) сформувати комплекс заходів ефективного забезпечення реалізації принципів демократичного розвитку інститутів представницької влади;

3) посилити прозорість виборчого процесу та підвищити рівень політичної участі й політичної культури в державі.

Запропоновані заходи дозволять досягнути бажаного ефекту та підвищити показники ефективності функціонування інститутів представницької влади в Україні в умовах повоєнної відбудови, а також сприятимуть ефективній повоєнній відбудові України, у процесах якої саме представницьким органам влади повинна відводитися ключова роль.

---

*scientific publication «Analytical and comparative jurisprudence»*, 209–214. Available at: DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.38

[1] Kuleshov, V. (2020). Public Control methods of representative authorities: Foreignand Ukrainian Experience. *Public Administration and Local Government*, 3 (46), 24–34. Available at: doi: 10.33287/102042

**Список використаних та рекомендованих джерел**


1. $147.5 млрд – загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну на квітень 2023 року/ URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/147-5-mlrd-zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-na-kviten-2023-roku/
2. Kuleshov, V. (2020). Public Control methods of representative authorities: Foreignand Ukrainian Experience. *Public Administration and Local Government*, 3 (46), 24–34. Available at: doi: 10.33287/102042
3. Nikitenko, L.O. & Hrabar, O.S. (2021). Participatory and representative democracy in local government: the issue of correlation. *New Ukrainian Law*, 6, 126–130. Available at: DOI https://doi.org/10.51989/NUL.2021.6.18
4. Pavlovich-Seneta, J.P. & Lepish, N.Ya. (2022). Territorial communities in the conditions of martial Law in Ukraine: administrative and legal support and peculiarities of functioning. *Electronic scientific publication «Analytical and comparative jurisprudence»*, 209–214. Available at: DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.38
5. Tymofii Brik, Jennifer Brick Murtazashvili. The Source of Ukraine's Resilience. How Decentralized Government Brought the Country Together. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience
6. Tzifakis Nikolaos. Post-Conflict Economic Reconstruction. URL: https://pesd.princeton.edu/node/586
7. Відбудова України: учасники конференції у Лугано ухвалили декларацію. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3522291-vidbudova-ukraini-ucasniki-konferencii-u-lugano-uhvalili-pidsumkovu-deklaraciu.html
8. Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. Червень 2023 року. https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2
9. Парламент в умовах війни: приклад України (5 вересня 2023 року – 5 лютого 2024 року). Емпіричний звіт. 85 с.
10. Повоєнне відновлення України. Нові ринки та цифрові рішення. URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/povoyenne-vidnovlennya-ukrayini-novi-rinki-ta-tsifrovi-rishennya/
11. Позиційний документ УНП: Потреби повоєнної відбудови України мають бути враховані в майбутніх ініціативах Східного партнерства. URL: http://eap-csf.org.ua/2024/11/14/pozytsijnyj-dokument-unp-potreby-povoiennoi-vidbudovy-ukrainy-maiut-buty-vrakhovani-v-majbutnikh-initsiatyvakh-skhp/
12. Політика безпеки України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення : аналітична записка. Київ

: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 64 с.

13. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.

14. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

15. Про правовий режим воєнного стану. Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

16. Як відбудовувати Україну – соціологічне опитування громадян та представників бізнесу. URL: https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu/

# РОЗДІЛ 2.
# ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*1.Інновації та інноваційна політика держави.*

*2.Комунікологія - теорія, в основі якої лежать інформаційно- комунікативні технології.*

*3. Семіологія - теорія, в основі якої лежать комунікаційні технології.*

*4. Соціальні інновації у публічному управлінні.*

*5. Перспективи інноваційної діяльності у публічному управлінні України.*

## 1. Інновації та інноваційна політика держави

Питанням інноваційного розвитку системи публічного управління присвячена значна кількість наукових праць. Особливо цей напрям у науковій думці розпочався з половини XX ст. і набув свого масштабування напочатку XXI ст. в усіх сферах життєдіяльності, зокрема, і в публічному управлінні.

Зарубіжні і вітчизняні науковці по-різному розглядали сутність поняття «інновація» (як новий продукт чи послуга), втім, зійшлися в думці про те, що в результаті її застосування якісно змінюється попередній стан будь якої системи чи процесу, або формуються нові.

За Шумпетером (засновник теорії інновацій), інновація є складовою управління якістю, оскільки виступає основним джерелом розвитку та конкурентоспроможності підприємства й організації.

Під інновацією розуміють:

- креативні ідеї, які успішно впроваджуються для вирішення нагальних проблем;

- продукт, відображений в ідеї, пропозиції, науковій розробці, нормативному акті, законопроекті тощо;

- створення якісно нових стратегій розвитку і видів продукції, які покращують споживчі характеристики (економічні, культурні, освітні, технічні, управлінські тощо) існуючих явищ і процесів.

Інновація - це не лише нове явище чи результат, чи якісна зміна, це комплексний процес, який полягає у розроблені та використанні нових ідей і винаходів з метою якісного покращення життєдіяльності людей та задоволенні їхніх потреб й інтересів.

Інновація:

- означає процес використання нового у будь-якій сфері діяльності;

- поширюється на весь спектр соціальних явищ і процесів;

- створює новий порядок, новий звичай, новий метод, нову форму, зокрема в публічному управлінні;

- характеризує вид інвестиційної діяльності, який об'єднує інвесторів і винахідників для створення новизни.

Це рушій, який робить економіку передовою, конкурентною, здатною долати будь-які виклики[1].

У системі публічного управління такі виклики виникають у структурі, змісті, формах, методах, технологіях управління і обумовленні інноваційною політикою держави, яка еволюціонувала від політики *«технологічного поштовху»,* що ґрунтується на пріоритетних напрямах розвитку науки і техніки і була започаткована урядом США у 40-х – 50-х рр. XX ст., коли створювались принципово нові напрями в галузі електроніки, ЕОМ, зв'язку, літакобудування[2].

---

[1] Уряд напрацьовує Стратегію інноваційного розвитку України до 2030 року, — Прем'єр-міністр. https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-napratsovuie-stratehiiu-innovatsiinoho-rozvytku-ukrainy-do-2030-roku-premier-ministr

[2] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf

В Україні така політика держави набула свого розвитку у 2000-х роках з появою національного законодавства у сфері інноваційної діяльності, яке включило закони України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про інвестиційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», інші нормативно-правові акти, які визначили правові, економічні, організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в державі, сприяли встановленню форм стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки інноваційним шляхом.

«Нині Україна має амбіції бути в клубі інноваційних держав, в яких інновації мають чітке прикладне значення: в обороні – це більше знищених ворогів та звільнених територій; у соціальній політиці – це дієва реабілітація поранених військових і цивільних; у розмінуванні – це швидке знешкодження російського мінного сміття, повернення територій в аграрне виробництво; у сфері державних послуг – це відсутність бюрократії та корупції, будь-який сервіс на відстані кількох кліків; в освіті – це підготовка дітей до реалій мінливого світу, коли вони зможуть постійно вдосконалюватися та досягати успіху»[1].

Згідно зі стратегією «Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою»[2] та Планом відновлення України (2023 – 2032)[3] наша держава здійснює *цільовий форсований перехід до цифрової економіки та прозорої інформаційно-комп'ютерної підтримки політики,* що є сучасним світовим

[1] Уряд напрацьовує Стратегію інноваційного розвитку України до 2030 року, — Прем'єр-міністр. https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-napratsovuie-stratehiiu-innovatsiinoho-rozvytku-ukrainy-do-2030-roku-premier-ministr

[2] Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. https://hvylya.net/uk/special-projects/177938-ukraina-2030e-kraina-z-rozvinutoju-cifrovoju-ekonomikoju#google_vignette

[3] План відновлення України. https://recovery.gov.ua/

трендом на цифрову трансформацію і стимулює держави до впровадження новітніх (інноваційних) технологій в усі політичні й управлінські процеси.

Після політики «технологічного поштовху» у більшості прогресивних держав світу сформувалась політика «*ринкової орієнтації*», яка передбачила провідну роль ринкового механізму в розподілі ресурсів та визначенні напрямів розвитку науки і техніки.

Нова політика була орієнтована на обмеження ролі держави в стимулюванні фундаментальних досліджень, створенні економічного клімату та інформаційного середовища для нововведень на підприємствах та організаціях. «Ця форма політики була пріоритетною в 70-х рр. у США, Німеччині, Японії, а на початку 80-х років до них приєдналась більшість розвинених країн світу»[1].

Наприкінці XX ст. у більшості провідних держав світу, де вироблялись наукоємні, високотехнологічні товари, і які були конкурентоспроможними сформувались наступні політики:

- політика «*соціальної орієнтації*», яка передбачала широке обговорення результатів досліджень й аналіз їхніх соціальних наслідків, зокрема щодо впровадження результатів наукових досліджень військової сфери у цивільну;

- політика «*системних змін*», якою передбачалося об'єднання зусиль кількох країн для реалізації спільних (міжнародних) наукових проєктів.

«Яскравим прикладом такої політики є політика Японії, яка займає позицію лідера в надходженні до країни нових перспективних розробок. У результаті реалізації такої політики в Японії було висунуто шести-цільову програму досягнення *абсолютного технічного лідерства*, яка включала такі стратегічні напрями, як паралельна реалізація науково-технічних програм, стратегічні

[1] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с., С. 7-8. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf

міжнародні союзи, проєкт «Технополіс», створення телекомунікаційних мереж, підтримка венчурного капіталу і венчурних фірм, селективне заохочування імпорту»[1].

Нині світ знаходиться в нових глобальних вимірах - екологічних, медичних, воєнних тощо. В Україні, зокрема, впродовж останніх 10-ти років іде війна з російською федерацією і одночасно з руйнуванням інфраструктури, загибеллю військових і цивільних, пониженням рівня життя громадян, відбувається відбудова зруйнованих і відвойованих територій, проводяться різні наукові пошуки у сфері інновацій з метою вироблення нових технологій і систем для перемоги.

Тому важливим став закон України, яким було визначено нові стратегічні напрями інноваційного розвитку держави «до припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, та до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану» [2].

Це такі напрями, як:

- «технологічне оновлення та розвиток сфер національної безпеки і оборони;

- освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії;

- освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки;

---

[1] Там само, С. 7-8.

[2] Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

- освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;

- технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу;

- впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;

- широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;

- розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки»[1].

Аналізуючи їх, зазначаємо, що у сфері публічного управління пріоритетним є розвиток саме сучасних *інформаційно-комунікаційних технологій* (далі – ІКТ), який відповідає сучасній політиці «постійних змін» і передбачає активне застосування:

- *основ комунікології*, що об'єднують результати досліджень у галузі філософії, соціології, психології, політології, культурології, лінгвістики, економіки і ґрунтуються на принципах довіри, легітимності, гуманізму;

- *основ семіотики*, що об'єднують результати досліджень у галузі кібернетики, інформатики, математики, статистики і ґрунтуються на принципах відкритості, доступності, оперативності (див.: рис.1).

Розглянемо окремо основні положення ІКТ через призму двох теорій - комунікології і семіології та обґрунтуємо, що внаслідок їх застосування в діяльності вітчизняних керівників органів державної влади (далі – ОДВ), органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), представницьких органів влади (далі – ПОВ) сформуються сучасні принципи публічного управління (довіри, легітимності, гуманізму, відкритості, доступності, оперативності), які є для більшості її суб'єктів інноваційними, та сформуються нові моделі демократії

[1] Там само. Ст. 4.

(консенсусної й електронної), які є достатньо розвинутими у провідних демократичних державах світу.

| ІКТ | |
|---|---|
| *ґрунтуються на теоріях:* | |
| комунікації (комунікології) | інформації (семіології) |
| *в основі яких лежить:* | |
| комунікація | інформація |
| *забезпечуються дослідженнями в галузі:* | |
| філософії, соціології, психології, політології, культурології, лінгвістики, економіки | кібернетики, інформатики, математики, статистики |
| *ґрунтуються на принципах:* | |
| довіри, легітимності, гуманізму | відкритості, доступності, оперативності |
| *забезпечують розвиток:* | |
| консенсусної демократії | електронної демократії |

*Джерело: авторська розробка.*

## 2. Комунікологія - теорія, в основі якої лежать інформаційно-комунікативні технології

В основі теорії комунікології лежить *комунікація*, яка є універсальним (технічним, біологічним, соціальним тощо) явищем, що характеризується всезагальною умовою життєдіяльності людини та однією з її фундаментальних основ існування у суспільстві.

Особливе значення комунікація має у соціальній сфері, коли відбувається обмін інформацією у різних форматах - у формі інформування, діалогу, переконання, консенсусу. Серед них інноваційною формою комунікації у публічному управлінні є *консенсус* (згода), в результаті якої узгоджуються

спільні цілі, формується відверте і прозоре спілкування, співпраця і повага до різноманітних думок та ідей.

У Законі України «Про стандартизацію» зазначено, що консенсус – це загальна згода, що характеризується «відсутністю серйозних заперечень з суттєвих питань у більшості заінтересованих сторін та досягається в результаті процедури, спрямованої на врахування думки всіх сторін і зближення розбіжних поглядів. Консенсус не обов'язково є одностайним» (п. 6 ч. 1 ст. 1)[1].

Консенсус - це не формальне правило більшості, а таке, з яким може погодитися більшість. Рішення, які виникають внаслідок консенсусу, формують консенсусну культуру, яка, своєю чергою, сприяє:

- «досягненню гармонії, уникненню конфліктів та підвищенню ефективності спільної діяльності;

- створенню спільних цілей, пошуку компромісу та підтримці досягнутого консенсусу;

- розвитку стабільності у взаємодії між особами та групами» [2].

Консенсусна культура практично є рушійною силою для ефективного співробітництва, сприяє розвитку творчості і забезпечує стабільність у взаємодії між особами та групами, між державою і суспільством, між органами влади і громадянським суспільством і бізнесом.

У культурі консенсусу рішення:

- будуються на основі погодження всієї групи на принципах взаєморозуміння, довіри, уважного слухання і взаємоповаги;

- ґрунтуються на доказовій базі;

---

[1] Про стандартизацію: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 31, ст.1058.https://web.archive.org/web/20140822165846/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/

[2] Даниленко Л.І. Культура консенсусу - механізм вирішення конфліктів. Наукові інновації та передові технології. №2(16)2023. С. 435 – 446. http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/9745/9798

- сприяють створенню атмосфери чесності та відкритого зворотного зв'язку;

- виникають у результаті проведення різних консультацій, які потребують різних комунікацій, спрямованих на пошук спільних рішень, «де всі учасники можуть вільно висловлювати свої думки та ідеї, а також слухати та розуміти один одного»[1].

Проведене нами дослідження підтверджує думку про те, що *високий рівень згоди у суспільстві сприяє забезпеченню стабільності політичної системи у державі*[2].

Тобто, стабільність виникає вона внаслідок зменшення «дистанції» між владою і суспільством та «силою» їх зв'язку – комунікацією, яка має особливе значення в умовах постійних змін, обумовлених конфліктами, кризами, війнами.

На основі таких міркувань міжнародний Фонд миру започаткував з 2005 року «рейтинг недієздатності держав», яким встановлює рівні стабільності, міцності та дієздатності держав.

За цим рейтингом, найбільш стабільними державами є Фінляндія, Норвегія, Ісландія, Нова Зеландія, Данія[3]. Вони відрізняються від інших держав тим, що практично подолали негативні явища у системі влади.

Україна за рейтингом недієздатності держав: у 2014 році посідала 113 місце серед 177 країн світу; у 2021 році – 91 місце. Цьому сприяла, в тому числі і війна з рф, яка додала до наявних негативних показників ще й нові, такі як внутрішньо-переміщені особи, реваншистські настрої, зовнішнє воєнне втручання рф у мирне життя України. І тепер ми маємо додаткові негативні показники, які потребують подолання.

---

[1] Там само., С. 441.
[2] Hattich M. Grundbegriffe der Politikwissenschaft. Darmstadt, 1980. S. 80.
[3] Рейтинг недієздатності держав. ULR: https://uk.wikipedia.org/wiki/%

Ми вважаємо, що це є проблемою і викликом для українського суспільства і конкретного громадянина України одночасно; це поштовх для усвідомлення збереження і захисту незалежності України як національної ідеї, яка стає об'єднавчою у суспільстві.

Суспільство об'єднується навколо цієї національної ідеї аби подолати зовнішнього ворога (рф), а разом із тим і внутрішнього ворога – «роздрібненість у силових структурах й еліті», як одного з показників недієздатності держави[1].

Нині ми фіксуємо зниження цього показника в Україні і, навпаки, спостерігаємо велику кількість прийнятих консолідованих політико-управлінських рішень в органах публічної влади. Наприклад, у Верховній Раді України за чотири місяці від початку повномасштабної війни рф проти України було ухвалено майже дві сотні законів і постанов. Більшість із них проголосована конституційною більшістю (57%)[2]. Це стає позитивною тенденцією[3], якою підтверджується сучасне досягнення українського суспільства, в якому парламентарі приходять до згоди і тим самим демонструють «консенсусну поведінку» і «консенсусний спосіб мислення», які ми визначаємо базовими у «консенсусній культурі».

Тобто, к*онсенсусна культура лежить у площині вирішення трьох стратегій*:

– соціального партнерства, що формується на засадах толерантного способу мислення, терпеливого до іншого світогляду, способу життя, поведінки і звичаїв;

---

[1] Даниленко Л. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління: матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с., С.13-16. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf

[2] З акони воєнного часу: які рішення ухвалила Рада за чотири місяці. ULR: https://lb.ua/news/2022/07/05/522179_zakoni_voiennogo_chasu_yaki_rishennya.html

[3] Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, Л. І. Даниленко. Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 31-42. ULR: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_6

– прийняття узгодженого колективного рішення, що формується на основі системи цінності, серед яких справедливість визнається найвищою чеснотою;

– формування консенсусної (гуманітарної) політики, що формується на основі доброчесності як вимоги закону, яким передбачено, що всі дії громадян мають бути спрямовані на захист інтересів держави. На її основі формується модель консенсусної демократії[1], яка утримує велику коаліцію, що дозволяє меншості мати право вето, а місця в уряді розподіляти пропорційно до існуючих у суспільстві сегментів.

Консенсус, консенсусна культура та консенсусна демократія є достатньо новими явищами в публічному управлінні і розглядаються нами як інноваційні, які суттєво змінюють поведінку і свідомість громадян та керівників органів державної влади (ОДВ), органів місцевого самоврядування (ОМС), представницьких органів влади (ПОВ) у бік *демократичних і гуманістичних* моделей управління, відмовляючись від бюрократичних й автократичних.

Для доказу цього твердження нами проведено дослідження серед здобувачів вищої освіти – державних службовців, які навчалися на курсах підвищення кваліфікації у КНУ імені Тараса Шевченка у 2022/2023 та 2023/2024 навчальних роках, і відповідали на запитання анкети з метою виявлення рівня їхньої здатності до застосування демократичних і гуманістичних засад управління. Нижче наведений узагальнений результат заповнення такої анкети (див.: таб.1).

Для цього нами було запропоновано по 11 критеріїв, які характеризують демократичні і гуманістичні основи управління.

Респонденти повинні були навпроти кожного із зазначених критеріїв у таблиці й поставити один із запропонованих значків ( «+», «-», «+/-»), що означає ступінь прояву в їхній власній управлінській діяльності зазначених характеристик і якостей.

---

[1] Консенсусна модель демократії А. Лейпхарта. ULR: http://politics.ellib.org.ua/pages-2599.html

Значок «+» ставиться у випадку, коли респондент чітко усвідомлює, що зазначена характеристика системно застосовується і формується як навичка, тому має яскравий прояв; значок «-» - коли ця характеристика застосовується не системно, або майже не проявляється; значок «+/-» - коли респондент коливається з правильною відповіді (див.: табл.1).

Для розрахунку ступеня прояву демократичних та гуманістичних основ в управлінській діяльності (k) використовувалась така математична формула:

$$k = \frac{\text{К-сть показників високого рівня + ½ К-ті показників середнього рівня}}{\text{загальна кількість показників}}$$

Отриманий результат лежить на шкалі від 0 до 1,0 і має такі рівні:

- 0 до 0, 33 – низький рівень прояву;
- 0,34 до 0,66 – середній;
- 0,67 до 1,0 – високий.

У результаті проведеного анкетування державних службовців (278 осіб) виявилось, що 41,1% мають здатність до реалізації демократичних основ управління ; 54,5% - до реалізації гуманістичних основ управління.

Ці показники не є високими (відповідають середньому рівню) і свідчать про те, що, не зважаючи на загальні вимоги українського суспільства щодо демократичного розвитку держави упродовж останніх 33 років і конституційного вибору європейського та євроатлантичного вектору розвитку нашої держави, все ж на рівні публічного управління ще переважають не демократичні і не гуманістичні моделі поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а бюрократичні, автократичні, ліберальні.

***Таблиця 1***

***Анкета***
***з виявлення здатності державних службовців до застосування демократичних та гуманістичних засад управління***

| *Критерії демократії* | + / - | *Критерії гуманізму* | +\- |
|---|---|---|---|
| *1.* відмова від командно-адміністративних методів керівництва | - | *1.* емоційна чутливість | + |
| 2. дотримання законів та правових норм | +/- | 2. співпереживання | + |
| 3. терпимість до незвичного, нового | - | 3. взаємна підтримка | +/- |
| 4. забезпечення гласності | +/- | 4. емпатійність | - |
| 5. створення атмосфери співробітництва | +/- | 5. здатність приймати людину такою, якою вона є | +/- |
| 6. забезпечення умов розвитку творчості інших | +/- | 6. здатність визнавати права людини на власні переконання | +/- |
| 7. посилення громадського контролю | +/- | 7. відповідальність за власні дії | + |
| 8. впровадження виборчих систем в усіх ланках роботи | +/- | 8. співробітництво | +/- |
| 9. уникання формалізму й бюрократії | +/- | 9. взаємодопомога | +/_ |
| 10. опір на колективність і колегіальність | + | 10. співучасть | +/- |
| 11. персональна відповідальність за наслідки роботи кожного | - | 11. не насильницьке розв'язання конфлікту | - |

*Джерело: авторська розробка.*

Отримані показники безперечно впливають на *рівні довіри і легітимності* владних інституцій.

Як стверджують експерти Центру Разумкова, то довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів у січні 2024 року була низькою: «75% респондентів висловлювали недовіру державному апарату (чиновникам), 72% - політичним партіям, 70% - Верховній Раді України»[1].

[1] Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024р.). https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r

«Стосовно дотримання законності державними службовцями, то приблизно рівні частки опитаних вважають, що ситуація погіршилася (41,5%) і що вона не змінилася» (39%)[1].

*Тому важливим є формування довіри до влади через формування довіри до її окремих представників.*

Основними характеристиками державного службовця, який здатен завоювати довіру свого народу визначені такі[2]:

- професіоналізм (висока компетентність та експертні знання у своїй сфері);

- професійна етика (дотримання етичних стандартів);

- відповідальність (здатність брати на себе відповідальність за свої дії);

- комунікаційні навички (вміння ефективно спілкуватися з громадянами, колегами, партнерами);

- лідерство та спроможність працювати в команді (здатність об'єднувати навколо себе людей задля досягнення спільної мети);

- знання законодавства ЄС та міжнародних стандартів для успішної інтеграції й адаптації;

- соціальна відповідальність (готовність працювати на благо громадян та суспільства);

- адаптивність та інноваційність (готовність адаптуватися до змін, шукати нові підходи та нові рішення).

Ці характеристики можна вважати базовими для забезпечення довіри до державного службовця, який має систематично робити власний внесок у розвиток своєї держави.

---

[1] Там само.

[2] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022р.). Разумков центр. 2022. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r.

Для підвищення довіри до влади в Україні важливо сприяти відбору саме таких фахівців на посади в ОДВ, ОМС, ПОВ усіх рівнів. Також необхідно зосередити увагу на прозорості, відкритості, залученні громадян до прийняття рішень, боротьбі з корупцією та досягнення соціальної справедливості. Це сприятиме підвищенню рівня їх легітимності, яка включає такі складові елементи, як:

- легальність – здатність виконувати владні повноваження на основі чинного законодавства;

- раціональність – здатність приймати рішення, які базуються на фактах;

- справедливість – здатність діяти неупереджено та забезпечувати рівний доступ до правосуддя;

- відповідальність – здатність відповідати за прийняті рішення.

*Легальність владних інституцій та довіра до їх службовців виникає за рахунок правильно організованої комунікації як всередині держави, так і в суспільних відносинах у цілому, і може бути забезпечена шляхом формування консенсусної культури та консенсусної демократії, як інноваційних форм організації публічної влади.*

### 3. Семіологія - теорія, в основі якої лежать комунікаційні технології

ІКТ, починаючи з кінця XIX ст., розглядається як наука про виробництво інформації, що є виробничим ресурсом поряд із іншими матеріальними ресурсами і пройшла етапи свого становлення і розвитку шляхом розроблення і застосування відповідного інструментарію (див. : табл. 2).

***Таблиця 2***

***Динаміка розвитку інструментів ІКТ***

| *Етапи розвитку* | *Вид технології* | *Інструментарій технології* |
|---|---|---|
| Етап 1 (до сер. XIX ст.) | ручний | папір, ручка, пошта, книга |
| Етап 2 (до кінця XIX ст.) | механічний | друкарська машинка, арифмометр, телефон, диктофон |
| Етап 3 (до сер. XX ст.) | електричний | електромеханічні обчислювальні машини (ЕОМ), електричні друкарські машинки, ксерокси, портативні диктофони |
| Етап (до поч. 70-х рр. XX ст.) | електронний | великі ЕОМ і створювані на їх базі автоматизовані системи управління (АСУ), інформаційно-пошукові системи (ІПС), оснащені широким спектром базових і спеціалізованих програмних комплексів |
| Етап 5 (з сер. 80-х рр. XX ст.) | комп'ютерний | персональний комп'ютер з широким спектром стандартних програмних продуктів різного призначення |
| 6 Етап (1990-і р. XX ст. до початку XXI ст.) | мережевий комп'ютерний | велика кількість комп'ютерів різних класів об'єднана каналами зв'язку і засобами передачі даних в єдиний інформаційний простір |
| 7 Етап (з поч. XXI ст. по теперішній час) | інтелектуальний комп'ютерний | кіберфізичні системи, що ґрунтуються не лише на комп'ютерних технологіях, а й інформаційних та телекомунікаційних[1] |

*Джерело: авторська розробка*[2]

На сучасному етапі розвитку ІКТ особливе значення набувають *технології штучного інтелекту*, які можуть моделювати різні сценарії розвитку подій і оцінювати їх ймовірність, що допомагає урядовцям у прийнятті обґрунтованих рішень[3].

[1] Мельник А.О. Кіберфізичні системи: проблеми створення та напрями розвитку. С. 7. https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/nov/6637/24-154-161.pdf

[2] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf

[3] Кравчук О.Ю. Штучний інтелект у фокусі стратегічного планування публічного управління. Суспільство та національні інтереси. №4(4). 2024. С. 1077 – 1083. http://perspectives.pp.ua/index.php/sni/issue/view/263/361

До переваг таких технологій у публічному управлінні слід віднести:

- «можливість прийняття раціональних та оперативних рішень, заснованих на конкретних даних з мінімальною суб'єктивністю при їх винесенні; конкретних даних з мінімальною суб'єктивністю при їх винесенні;
- реорганізацію, оптимізацію застарілих бюрократичних структур, систем та процедур;
- створення нових та інноваційних робочих місць;
- зниження залежності від енергоносіїв;
- нові досягнення в охороні здоров'я, промисловості, державному управлінні, інших сферах»[1].

У цілому інформаційні технології розвинулись досить швидко і визначаються, як сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, об'єднаних у технологічний комплекс, який забезпечує збір, створення, збереження, накопичення, обробку, пошук, вивід, копіювання, передачу і розповсюдження інформації.

Їм притаманні такі ознаки, як наявність структури, наявність єдиної мети функціонування, стійкість до зовнішніх і внутрішніх збурень, комплексний склад системи, здатність до розвитку.

Інформація розглядається як міра усунення невизначеності знання в одержувача повідомлення про стан об'єкта або про якусь подію і спонукає до будь якої дії. У публічному управлінні – вона впливає, зокрема, на залучення громадян до участі у державних та державно-політичних процесах; сприяє об'єднанню людей, навіть із протилежними думками, навколо вирішення проблем і завдань, та створенню відповідного *інформаційного середовища*, наповненого потрібною інформацією.

[1] Гошовська В.А., Кравчук О.Ю. Штучний інтелект в публічному управлінні: вектори сучасних досліджень. "Національні інтереси України": науково-практичний журнал. 2024. № 2(2) 2024 С. 362-370., С. 369.

В епоху стрімкого розвитку інформаційного суспільства інформаційно-комунікаційні технології створюють можливість для доступу до миттєвого отримання інформації через різні соціальні мережі, онлайн-платформи, цифрові засоби комунікації. Цей процес стає безперервним і системним. У суспільних відносинах виникають нові етичні і правові виклики щодо захисту персональних даних, боротьби з неправдивою інформацією та дезінформацією, з кіберзлочинністю тощо.

Сучасні виклики інформаційного суспільства в Україні в основному пов'язані з війною з рф. Втім у цьому плані у нашої держави є значний прогрес. Це пов'язано, в першу чергу, з розвитком електронного урядування, як «способу організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій» [1].

«За даними ООН «E-Government Survey 2020» Україна зайняла 69-е місце у рейтингу країн із найбільш розвиненим електронним урядуванням, що на 13 позицій вище, ніж у 2018»[2], тоді як «у 2014 році за рівнем розвитку електронного урядування Україна посідала 87 місце серед 193 держав членів ООН» [3].

---

[1] Електронне урядування. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://is.gd/Gxdmnz

[2] Україна піднялася на 13 місць у рейтингу готовності до запровадження електронного уряду URL:https://everlegal.ua/ukrayina-pidnyalasya-na-13-mists-u-reytyngu-gotovnosti-do-zaprovadzhennya-elektronnogo-uryadu

[3] Лозинська Т.М., Якубенко О.П. Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Україні: проблеми правового регулювання. The XXIII International scientific and practical conference «Theoretical and practical foundations of social process management», 29–30 June, 2020. San Francisco, USA 2020. 321p. .226–229. URL:https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2020/06/XXIII-Conference-29-30-San-Francisco-USA-book.pdf#page=227

Як стверджують науковці, якщо абсолютне значення Індексу розвитку електронного урядування збільшується на одну одиницю, то значення Глобального Індексу конкурентоспроможності зростає на 94,175 одиниць[1].

Тому цей напрям розвитку України є важливим з точки зору не лише економічного зростання держави, а й забезпечення активної позиції влади і суспільства. Вважаємо, що він потребує посиленої уваги представницьких органів влади, зокрема українського парламенту, діяльність якого має бути спрямована на розвиток технології електронного парламенту і діджиталізації парламентської діяльності в цілому[2].

У цілому, в інформаційному суспільстві виникають нові (інноваційні) практики у сфері публічного управління, які впливають на її ефективність і результативність.

Це стосується, зокрема, таких інновацій, як:

- соціальні медіа - сучасні інструменти комунікації влади і громадянського суспільства, побудовані на Інтернет-комунікаціях;

- креативна комунікація - різноманітні державні та місцеві програми, адресовані конкретним групам споживачів, мобільні додатки та програми лояльності для залучення та мобілізації активних громадян для участі у справах держави і громади;

- штучний інтелект й аналіз великих даних, які застосовуються для передбачення тенденцій, реагування на певні події та оптимізації стратегій комунікації.

До прикладу:

---

[1] Там само.

[2] Даниленко Л.І., Гачков А.М. Проблеми розвитку парламентської діяльності в Україні в умовах цифровізації. Національні інтереси України. № 4 (4). 2024. С. 630 – 639. http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/16238/16310

- Європарламент розробив концепцію *електронної демократії*, що включає ряд цифрових інструментів для підвищення прозорості та ефективності роботи, включаючи платформу для онлайн-трансляцій пленарних засідань та засідань комітетів, систему електронного голосування з публікацією результатів в режимі реального часу, інтерактивний веб-сайт з доступом до законопроектів та інших документів, а також систему електронних петицій та консультацій з громадянами ЄС, рекомендації щодо електронної участі громадян у законодавчому процесі;

-ПАРЄ прийняла резолюцію про *е-демократію*, яка заохочує використання ІКТ для посилення демократичних процесів;

- ОЕСР – рекомендації щодо *відкритого урядування та електронної участі громадян.* Загалом досвід впровадження електронних парламентів, цифрового парламентаризму у різних країнах демонструє численні підходи й інновації у сфері цифрової демократії[1].

Також на прикладі ініціативи ЄС «Цифрове десятиліття» можна прослідкувати, які цілі визначені для цифрової трансформації до 2030 року. «У 2023 році Євростат представив статистику щодо рівня запровадження інформаційно-комунікаційних технологій та визначив основні способи використання цифрових технологій в публічному управлінні. Згідно з ціллю ЄС, до 2030 року щонайменше 80% усіх дорослих повинні мати мінімальні базові цифрові навички. У той час як майже 90% людей у ЄС користуються Інтернетом раз на тиждень, у 2021 році лише 54% мали базові або вищі базові цифрові навички. Серед країн ЄС частка людей з базовими або вищими за базові цифрові навички у 2021 році була найвищою у Фінляндії та Нідерландах (обидві 79%), випереджаючи Ірландію (70%) та Данію (69%)»[2].

---

[1] Заєць Є.Г. Перспективи і виклики для парламентаризму в умовах розвитку цифрового конституціоналізму. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2024. № 1.84. С. 144-150.

[2] Digitalisation in Europe–2023 edition. Eurostat. 2023. URL:https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2023

«Науковці стверджують, що успіх держав і суспільств в епоху цифровізації безпосередньо залежить від зусиль і ресурсів, якими наділений орган державного сектору щодо виконання законів та термінів їх упровадження. Це означає, що цифрові компетенції державних службовців на всіх рівнях влади виступають тим фактором, який суттєво впливає на створення макроінституційних, мікроінституційних та технічних умов для державного управління одночасно»[1].

Інформаційне середовище базується на двох наукових підходах:

- прагматичному, пов'язаному з інформаційними й автоматизованими системами;

- технологічному, пов'язаному з комп'ютерними системами, цифровізацією (діджиталізацією), штучним інтелектом.

Використання ІКТ в публічному управлінні істотно економить час, витрачений на вирішення різних проблем; сприяє динаміці розвитку держави і прозорості діяльності її менеджерів[2].

Особливо важливими є технології, пов'язані зі штучним інтелектом, зокрема генеративним, який «сприяє більш інклюзивному управлінню, гарантуючи, що потреби всіх громадян будуть враховані під час формулювання державної політики»[3].

«По-новому здійснюється комунікативна взаємодія, простежується динаміка політичної системи, систем освіти та охорони здоров'я, трудових та пов'язаних з ними відносин, цивільного обігу»[4].

---

[1] Likhtin, A. Transformation of Public Administration in the Digital Era. Administrative Consulting, 1, 18-26. (2021). https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-4-18-26

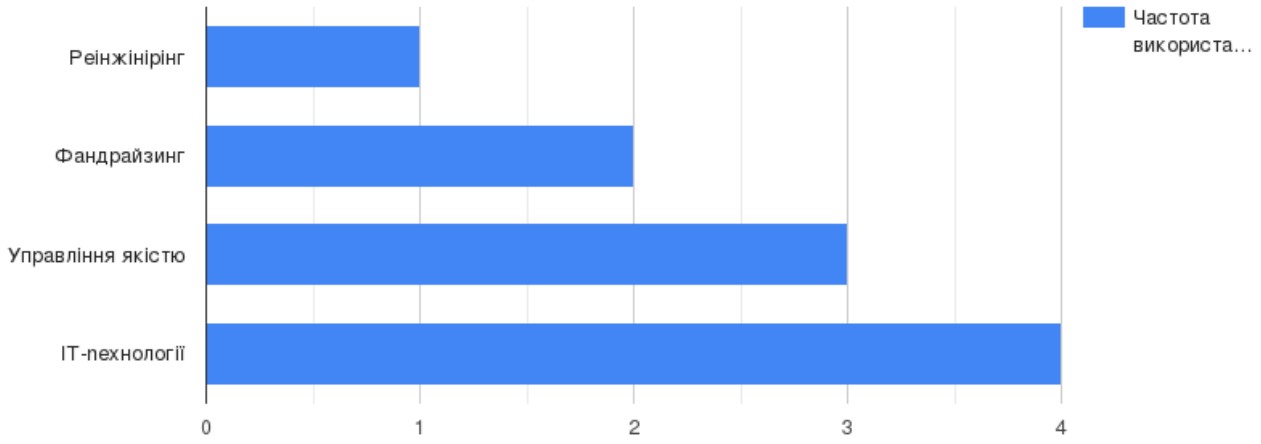
[2] GoshovskaV., DanylenkoL., HachkovA., PaladiichukS., DzehaV. Problems of Applying Information Technologies in Public Governance. IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security. 2021. Vol.21. No.8. P.71–78. URL:http://paper.ijcsns.org/07_book/202108/20210810.pdf

[3] Гошовська В.А., Кравчук О.Ю. Штучний інтелект в публічному управлінні: вектори сучасних досліджень. Національні інтереси України: наук.-практ. журн. 2024. No2(2). С.362–370. URL:http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/13305

[4] Там само, С. 366.

Таким чином, до сучасних світових тенденцій розвитку інноваційної, зокрема інформаційної, діяльності у публічному управлінні слід віднести *раціональне (прагматичне) управління*, яке забезпечується надійною і гнучкою інфраструктурою, яка підтримується бібліотечними ресурсами, ІКТ, веб-сайтами, медіа ресурсами.

Цікавим у цьому плані є дослідження, проведене нами під час навчання державних службовців щодо використання ними інноваційних технологій в управлінській діяльності (див. : рис.2).




Як видно з цієї діаграми, на вісі “у” представлені інноваційні управлінські технологій, на вісі “х” - частота їх використання, де 0-1 - це ніколи; 1-2 – інколи; 2-3 – частково; 3-4 - активно.

Дослідження, проведене у 2023 році показало, що в цілому, ІКТ є найбільш застосовуваними в публічному управлінні, водночас, технологія фандрайзингу застосовується інколи, реінжінірінгу – майже не застосовується.

Розглядаючи семіологію, як одну з базових теорій ІКТ, ми визначаємо, що в її основі лежить *інформація,* яка, в залежності від технологічного прогресу,

який відбувається в сучасному житті людської цивілізації, прискорює її подання до споживача і тим самим сприяє розвитку *відкритості, доступності й оперативності* у будь якій соціально-політичній системі, зокрема, і у публічному управлінні.

В результаті формується *електронна демократія,* як особливий спосіб організації політичної влади в державі і всіх її інституціях – ОДВ, ОМС, ПОВ, який потребує обов'язкового використання комп'ютерних і цифрових інструментів публічного управління, зокрема таких як :

- е-урядування, е-парламент, діджиталізація, які забезпечують підвищення інформаційної прозорості діяльності органів влади та ефективності їх комунікації із суспільством;

- форсайт технології, краудсорсинг, реінжиніринг, які забезпечують підвищення рівня інформаційно-експертного та аналітичного забезпечення їх діяльності.

Ці інструменти ми віднесли *до групи технологічних інновацій*. На відміну від інших - *нетехнологічних інновацій* , до яких ми віднесли:

–методи ефективного управління, такі як аутосорсинг, бенчмаркінг, управління за результатами, управління за цілями, управління якістю/стандартизація;

–методи програмно-цільового управління, такі як програмування, проєктування, фандрайзинг[1].

Таким чином, ми запропонували інший вид класифікації інновацій у публічному управлінні, які залежать від рівнів застосування ІКТ, на відміну від існуючих раніше видів їх класифікації (див.: табл. 2).

---

[1] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf

***Таблиця 2***

***Різновиди класифікацій інновацій у публічному управлінні***

| Критерії класифікації | Види інновацій |
|---|---|
| предметний зміст інноваційної діяльності | - продуктові - орієнтовані на створення і використання нових чи вдосконалених продуктів у сфері виробництва чи споживання;<br>- технологічні - нові способи (технології) виготовлення традиційних, удосконалених чи принципово нових продуктів;<br>- управлінські - нові методи, стилі, форми, прийоми управління;<br>- ринкові - проникнення на нові ринки чи створення нових ринків;<br>- політичні- проникнення в усі сфери життя суспільства |
| сфери діяльності (характер застосування) | - виробничі - у сфері виробництва;<br>- економічні - у сфері економічних відносин;<br>- маркетингові - у сфері маркетингової діяльності;<br>- соціальні - у соціальній сфері;<br>- екологічні - у сфері природокористування і охорони навколишнього середовища;<br>- правові – у сфері нормо проектування |
| ступінь новизни (глибина змін) | - радикальні - базуються на відкриттях, вони, як правило, спричиняють створення нових галузей виробництва і споживання, нових ринків, формування нових відносин у різних сферах людської діяльності тощо;<br>- ординарні - базуються на винаходах або нових рішеннях і вносять істотні зміни в традиційні галузі діяльності;<br>- поліпшуючі - базуються на раціоналізаторських пропозиціях і вдосконалюють традиційні продукти, технології, методи управління |
| масштаб новизни | - нові для підприємства чи установи;<br>- нові для галузі;<br>- нові для країни;<br>- світової новизни |
| адресат інновацій | - для виробника;<br>- для споживача;<br>- для суспільних і державних інституцій |
| вид одержуваного ефекту | - такі, що дають науково-технічний ефект;<br>- такі, що дають економічний ефект;<br>- такі, що дають соціальний ефект;<br>- такі, що дають екологічний ефект;<br>- такі, що дають інтегральний ефект. |
| ступінь матеріальної відчутності | - продуктові (нові чи модифіковані продукти);<br>- процесні (нові чи модифіковані технології, методи управління, організаційні форми тощо);<br>-об’єкти інтелектуальної власності (комерціалізовані раціоналізаторські пропозиції, патенти, ноу-хау, ліцензії, торгові марки, торгові знаки, конструкторська, технологічна та ін. документація, корисні моделі, промислові зразки тощо). |

*Джерело: авторська розробка.*

Аналізуючи різні види класифікацій інновацій у публічному управлінні за різними ознаками, нами розроблена класифікація «*за ступенем застосування ІКТ*», завдяки якій можна визначитись щодо рівнів інформаційної та цифрової компетентності сучасних державних службовців та рівня сформованості цифрової демократії.

Це дало можливість також визначити, що більшість державних службовців використовують саме технологічні інновації і в меншій мірі – нетехнологічні, які на відміну від перших, не потребують комп'ютерів, а потребують зусиль у сфері психології спілкування і психології управління.

Тобто, пріоритетними стають інформаційна і цифрова компетентності у системі публічного управління, які додають нових знань і вмінь у галузях:

– маркетингу інновацій, який передбачає вивчення ринку споживачів інновацій, їх запитів, інтересів; розробку системи дій з реалізації інновації, забезпечення її рекламою, організацією «паблік рилейшнз»;

– інжинірингу інновацій, який передбачає запровадження проєктно-консультаційних послуг щодо розробки проектів, програм, впровадження інновацій;

– реінжинірингу інновацій, який передбачає надання інженерно-консультаційних послуг, які включають проєктування діяльності для досягнення кардинальних змін;

– бенчмаркінгу інновацій, який передбачає вивчення діяльності конкурентів з метою використання їхнього позитивного досвіду;

– бренд-стратегії інновацій, якою передбачено управління реалізацією інновації, просування її на ринку попиту, формування свідомості споживачів нового продукту;

– фронтування інноваційного ринку, який передбачає захоплення або відвойовування ринку діяльності інших організацій [1].

Ці нові знання і вміння, набуті працівниками і керівниками ОДВ, ОМС, ПОВ, сприятимуть підвищенню рівнів їх *відкритості, доступності, оперативності*, що відповідає:

- інноваційній (*конвергентній) моделі публічного управління,* яка, своєю чергою, зближує всіх її суб'єктів шляхом створення єдиних інформаційних систем, таких, наприклад, як мікроелектроніка, телекомунікації, оптична електроніка, комп'ютеризація, цифровізація (діджиталізація), штучний інтелект;

- *моделі електронної демократії,* яка формується в Україні, зокрема, шляхом реалізації програми Президента України «Держава у смартфоні», яку впроваджує Мінцифра разом із іншими міністерствами та міжнародними організаціями. «За даними групи «Рейтинг», цю програму українці оцінили найвище - їй довіряють 64% опитуваних» [2].

Як *висновок* зазначимо, що, не зважаючи на досить активний інноваційний розвиток системи публічного управління, все ж вона потребує більш активного застосування інновацій, які істотно впливають на всі сфери суспільного життя, розвивають інформаційно-комунікаційний простір в державі, який забезпечує політику постійних змін, зокрема, у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів влади, особливо в умовах воєнного стану і повоєнної відбудови України.

[1] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf, С. 12-13.

## 4. Соціальні інновації у публічному управлінні

Поняття «соціальна інновація» розглядається, як свідомо організоване нововведення або нове явище в практиці соціальної роботи чи взаємодії, що формується на певному етапі розвитку суспільства відповідно до соціальних умов, що змінюються, і що має за мету ефективні позитивні перетворення у певній соціальній сфері. При цьому інноваційні соціальні технології виступають такими методами, прийомами інноваційної діяльності, які спрямовані на створення і матеріалізацію нововведень у відповідній суспільній сфері, на реалізацію таких новинок, які зумовлюють якісну зміну соціального життя, призводять до раціонального використання наявних у ресурсів[1].

Все частіше соціальні інновації розглядають як процес і стратегію сприяння розвитку людського потенціалу на основі солідарності, співпраці та культурного розмаїття[2]. Вони розкриваються через низку суб'єктно-об'єктних впливів системного характеру[3] та проявляють себе через різноманіття механізмів, форм і взаємообумовлених зв'язків.

Виходячи з цього, інноваційно-технологічний підхід в управлінні характеризується:

- відповідними засобами розв'язання суперечностей між наукою і практикою (проектування, математичне і соціальне програмування);
- орієнтацією на досягнення соціально вагомих результатів, що тісно корелюють з потребами суспільства;
- спрямованістю на розвиток наукової творчості;
- орієнтацією на високотехнологічні інформаційні технології;

---

[1] Книш П. В. Інноваційні соціальні технології: поняття і перспективи використання в системі державного управління. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 69–75.

[2] Бойко-Бойчук Л. В. Поняття «соціальна інновація»: типи визначень, приклади застосування. Наука та інновації. 2009. № 3. С. 94–99

[3] Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Кузнецов Андрій Олегович. – Харків, 2006. – 20 с.

− раціональним використанням природних, соціальних, культурних, виробничих, управлінських та інших видів ресурсів;

− функціональним розподілом управлінської діяльності на внутрішні взаємообумовлені етапи, фази, операції з метою формування відповідних вимог до суб'єкта управління;

− розробкою внутрішньої логіки процесу чи явища, на підставі якого формується поетапність дій з досягнення встановлених цілей;

− відповідним рівнем культури управлінської діяльності.

Тенденції і фактори, які справляють значний вплив на розвиток сучасного суспільства, зумовлюють необхідність швидкого і масштабного оновлення системи органів публічної влади, публічної служби та економіки через запровадження значного кола державно-управлінських нововведень, які стосуються, зокрема, системи аналізу, стратегічного планування державної політики та її прогнозування, середньострокового прогнозування та планування бюджету, внутрішнього контролю та аудиту відповідно до сучасних світових показників, функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади, прозорості, відкритості, публічності органів публічної влади, єдиних стандартів управління персоналом органів публічної влади.

Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності таких негативних тенденцій, як:

- невідповідність інституціональної структури апарату публічного управління потребам суспільству, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави;

- висока вартість публічного управління, його недостатня керованість;

- сучасна структура органів публічної влади обмежує можливості для економічного, соціального та людського розвитку;

- дефіцит висококваліфікованих фахівців в органах публічної влади;

- недостатнє застосування результатів наукових досліджень під час вироблення та реалізації державної кадрової політики;

- високий рівень корупції в органах публічної влади;

- низький рівень конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки;

- дефіцит інформації про відповідні практики (є відсутньою інформація про стан науково-методичного забезпечення діяльності органів публічної влади);

- бюрократичні перешкоди щодо впровадження інновацій у систему органів державної влади України;

- низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів публічної влади;

- депопуляція, старіння населення, бідність, міграція кваліфікованої робочої сили за кордон, маргіналізація підготовлених фахівців;

- приватизація більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаювання землі сільськогосподарського призначення.

Ці та інші проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до розвитку.

Як показує світова практика, лише інноваційний розвиток системи публічного управління є необхідним складником забезпечення ефективності політичного розвитку країни, а також важливим елементом конкуренто-спроможності національної економіки та всіх інших сфер життєдіяльності суспільства.

Тому основними принципами інноваційного розвитку, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління, є:

- партнерство та співробітництво (взаємозв'язок та участь громади у процесі вироблення політики і її реалізації);

- взаємоузгодженість інтересів (органів влади різних рівнів, бізнесу та громадських структур);

- рівноправність, цільова орієнтація, системність, адаптивність, відкритість влади щодо громадського контролю;

- субсидіарність (розмежування компетенцій публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави).

Соціальна детермінація інновацій в управлінській сфері сучасної України визначається не лише потребами соціальних трансформацій суспільства, а і наявними можливостями системи публічного управління.

Інноваційний потенціал державотворчих процесів є фактором ресурсного лімітування управлінських реформ у цій сфері, який включає організаційну, кадрову, ціннісно-орієнтаційну складову.

Інноваційний потенціал, як сукупність ресурсної, результативної і внутрішньої складових визначається через сумарний показник – обсяг упроваджених управлінських інновацій, ефективність управлінської діяльності що до завдань розвитку суспільства та низку конкретних показників самого публічного управління внутрішньо системного характеру. Виділення ресурсних складових інноваційного потенціалу міститься в основі його структурування. Ресурсна складова характеризує перспективні можливості використання конкретних видів управлінських ресурсів відповідно до завдань інноваційного процесу в системі державного управління. Результативна сторона відображає результат реалізації наявної можливості, той реальний фактичний інноваційний результат змін у системі публічного управління, який є результатом інноваційного процесу. Її можна охарактеризувати як досягнутий рівень потенціалу, що визначається внутрішньо системними характеристиками публічного управління, які визначають можливості реалізації інноваційних потенцій. Це виступає свого роду пропускною спроможністю системи

публічного управління що до кількості та якості управлінських інновацій, які об'єктивно можуть бути здійснені за даних обставин.

В основі визначення результативної складової лежать кількісні та якісні характеристики управлінських інновацій, з яких складається процес трансформації системи публічного управління. Кількісні показники визначаються охопленням компонентів системи публічного управління та інтенсивністю інноваційного процесу. Якісні показники характеризуються глибиною управлінських інновацій та показниками інноваційного рівня – віднесення до інноваційних технологій, організаційних інновацій, інновацій в управлінні персоналом тощо.

Науковці виділяють п'ять поколінь інноваційного процесу та різноманітні підходи щодо їх структурування, зокрема і тих, які стосуються соціальних нововведень. Розвиток теорії та практики публічного управління ґрунтується на еволюції сукупності теорій соціального управління, з-поміж яких основними стали концепції:

– *адміністративного менеджменту* (розробник А. Файоль, 1885–1920 рр.), яка визначає п'ять загальнообов'язкових функцій управління організацією (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль) та 14 загальних принципів управління (поділ праці, застосування влади, ієрархія, порядок, дисципліна, єдиноначальність, єдність керівництва, підпорядкування індивідуальних інтересів загальним, централізація низки взаємодій, винагорода персоналу, справедливість, стабільність персоналу, ініціатива, корпоративний дух);

– *менеджменту людських відносин* (засновник Е. Мейо, 30-і рр. XX ст.), яка продуктивність праці розглядає більш залежною не тільки від розміру оплати праці, а і від упровадження нормальних людських відносин «керівник – підлеглий», міри задоволеності працівників результатами своєї праці та міжособистісних стосунків у колективі. Ця концепція набула розвитку в теоріях

лідерства, стилів керівництва та різноманітті моделей ефективного впливу керівника на підлеглих (К. Левін, Р. Стогділ, Р. Лайкерт, Ф. Фідлер та інші), які, зокрема є цінними для забезпечення якісної підготовки Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації».

Також визнаними у теорії та практиці публічного управління є:

– *емпірична концепція управління* (розробник П. Друкер, 1950–1960 рр., як систематизоване вчення про управління, теорію цільового управління та теорію трудового колективу), яка визначає менеджмент як професійну діяльність, навчальну дисципліну та організацію ефективного управління соціальними об'єктами;

– *нова концепція науки управління* (або «кількісний» менеджмент, засновники П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч та інші, 1960–1970 рр.), де методи системного та ситуативного аналізу, економетрики, програмування, дослідження операцій, програмно-технічні засоби розглядаються як інструменти обґрунтування прийняття управлінських рішень. Ці методи поступово поширюються у теорії та практиці державного (публічного) управління;

– *системна концепція науки управління* (засновники Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік та інші, 1970–1980 рр.), де організація розглядається як відкрита соціальна система, яка постійно пристосовується до змін зовнішнього середовища (соціально-економічних, політичних, правових, ринкових та інших факторів). При цьому життєспроможність організації визначається ступенем співробітництва її працівників, їх задоволеності, що є достатньою для забезпечення гарантованого організаційного розвитку. Ця концепція є першорядною для управління нововведеннями у системі публічного управління;

– *концепція розвитку організаційної культури* (засновники У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Сате та інші,1980 –1990 рр.), яка інтегрує системні, поведінкові, соціокультурні та інші аспекти організації

Також виділяють вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління:

1. Заміна авторитарного стилю управління, що ґрунтується насамперед на інтересах своїх суб'єктів, на управління у взаємодії, що першочергово орієнтується на інтереси об'єкта. Така модель має назву менеджмент участі, що характеризує не управління, а участь в управлінні.

2. Набуття органами державної влади статусу суб'єктів соціально орієнтованих ринкових відносин, що стимулює ринкову орієнтацію управління та призводить до ліквідації монополістичного становища органами влади.

3. Конституювання, як основний управлінський принцип суверенітету людини як громадянина і суб'єкта соціально-економічних відносин.

4. Заміна бюрократичних механізмів на механізми ринкової орієнтації в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень.

5. Зміна пріоритетів управлінського процесу. В ході запровадження інновацій, пріоритет із дотримання правилі процедур зміщується на орієнтацію на цілі та місію, пов'язані із забезпеченням соціального ефекту діяльності органів публічного управління.

6. Запровадження упереджуючого характеру управління. Ця інновація призводить не до боротьби із проблемою, як це було раніше, а до її прогнозування та попередження.

7. Заміна критеріїв ефективності, в ході якої відбувається перехід від затратного принципу до результативного. Головним результатом діяльності органів публічного управління внаслідок цього нововведення має стати задоволення інтересів споживачів.

8. Зміна механізмів контролю, в результаті якої пріоритет мають отримати зовнішні, громадські форми контролю над внутрішніми, бюрократичними. Дані напрями обумовлені переорієнтацією державного управління на регулювання

процесів соціальної модернізації та становлення соціально орієнтованих ринкових відносин.

Для того щоб вітчизняне публічне управління змогло реалізувати власні функції щодо суспільних орієнтацій трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципово якісних змін, в основі яких мають лежати нові стратегії інноваційного розвитку системи публічного управління, які зорієнтовані на потреби суспільства і громадян. Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

Таким чином, *соціальні інновації – це інновації, які спрямовані на якісне покращення життя громадян у державі в усіх сферах їх життєдіяльності*. Вони забезпечують не лише розвиток людського капіталу, а й добробут країни, суспільства, громади і реалізуються через загальнодержавні стратегії, програми, проекти.

Розглядаючи змістовний аспект парламентської діяльності в умовах інформаційного суспільства, зазначимо також, що парламент тісно взаємодіє з іншими гілками влади (судовою, виконавчою), а також різними групами зацікавлених осіб, так званими стейкхолдерами (ЗМІ, різними громадськими організаціями тощо). А принциповою особливістю будь-якої соціальної технології є саме співучасть зацікавлених споживачів державних владних послуг у системі управління, реалізації певних проектів, що передбачає участь в ухваленні рішень, визначенні цілей, розв'язанні існуючих проблем.

Однак статистичні дані свідчать, що Україна серед 126 країн світу за глобальним індексом інновацій посідала 47-е місце; за інноваційним індексом

Блумберга - на 53 місці з 60, покинувши топ-50 інноваційних економік світу у 2019 році.

Причина:

- низький рівень професіоналізму державних службовців, пов'язаний не лише із недостатністю нових знань, а й з інерцією мислення і повільною зміною поведінки;

- не достатнє усвідомлення нових завдань вищої освіти, яке полягає у розвитку інтелекту кожного здобувача освіти (цей показник є критерієм інноваційного результату освіти).

Ми фіксуємо також достатньо повільні зміни в поведінці державних службовців, а саме:

- перехід від авторитарної (жорстко бюрократичної) до проектно-інвестиційної (інноваційної) моделі управління;

- перехід до публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави (ст. 1, п. 1 ЗУ «Про державну службу»).

Результати наших досліджень також засвідчують, що :

– 57% респондентів застосовують такі соціальні інноваційні технології, які існують вже понад двадцяти років, як: технології електронного управління (сайти, Інтернет, e-mail тощо); управління за результатами, за цілями, проектами; фандрайзинг (спосіб залучення коштів та інших ресурсів);

31% - не достатньо володіють навичками застосування нових соціальних інноваційних технологій: аутсорсинг (передача певних видів чи функцій діяльності іншій організації); повне управління якістю – TQM (Total Quality Management) та повне лідерство задля якості – TQL (Total Quality Leadership); форсайт-технології (інтелектуальні технології спільного проектування майбутнього); краудсорсинг (технології залучення); діджиталізація (технології

створення інформаційно насиченого середовища); бенчмаркінг (спосіб вивчення діяльності інших);

– 12% респондентів мають не значний досвід створення та застосування найновіших соціальних інноваційних технологій: «академія» краудфандингу для стартапів, «лабораторія» альтернативного фінансування, оцінювання соціальних змін, «табір» соціальних інновацій, хакатон (спосіб швидкого винайдення варіантів різних рішень) тощо.

Зазначаємо, що соціальні інноваційні технології не достатньо освоєнні державними службовцями і чим довшим буде цей процес, тим більше буде стримуватися розвиток вітчизняної економіки і національної інноваційної системи. Тому оволодіння ними має відбуватися: більш прискореними темпами; у різні способи навчання– формальні, неформальні, інформальні; за різними освітніми програмами; із застосуванням інновацій.

Інноваційна діяльність державних службовців може варіюватися в залежності від країни, відомств та рівня управління. Проте загальною метою є вдосконалення адміністративних процесів, поліпшення якості обслуговування громадян та ефективнішого використання ресурсів у сфері публічного управління.

Як висновок зазначимо, що розвиток інноваційної діяльності державних службовців може вимагати не лише їхньої власної ініціативи, але й підтримки від уряду та відповідних інституцій, а також сприяти розвитку культури інновацій у публічному секторі. Такий розвиток допоможе покращити ефективність державного управління і забезпечити краще обслуговування громадян.

## 5. Перспективи інноваційної діяльності у публічному управлінні України

Державні пріоритети інноваційної діяльності викладені в Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р., де зазначено що інноваційна політика має фокусуватися на напрямах, які відповідають інноваційному процесу в Україні, враховуючи інтереси всіх заінтересованих сторін та в Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні", що визначає правові, економічні й організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в країні.

Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні - науково, економічно і соціально обґрунтовані та законодавчо визначені напрями інноваційної діяльності, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкурентоспроможній, екологічно чистій продукції, високоякісних послугах та збільшення експортного потенціалу держави.

Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні зобов’язують органи виконавчої влади всіх рівнів створювати режим найбільшого сприяння виконанню робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямів, та концентрації на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів.

Стимулювання конкуренції та обмеження монополії забезпечує поширення інновацій на загальноекономічному рівні. Нормативною базою сприяння конкуренції є антимонопольне законодавство, спрямоване на розвиток конкурентного підприємництва, обмеження діяльності підприємств-

монополістів, створення передумов для демонополізації економіки, запобігання недобросовісній конкуренції.

Стратегія успішного розвитку національних економічних систем держав-лідерів останніми роками тісно пов'язана з лідерством у дослідженнях і розробках, появою нових знань, розвитком високотехнологічного виробництва і створенням масових інноваційних продуктів. Розвиток інноваційного потенціалу - це не тільки шлях динамічного розвитку та успіху, а і засіб забезпечення безпеки та суверенітету держави, її конкурентоспроможності у сучасному світі.

Проведений порівняльний аналіз стану інноваційної системи України відносно світового рівня на основі міжнародних індексів свідчить, що Україна має високий освітній та науковий потенціал, здатний продукувати різноманітні нововведення у вигляді ідей, наукових розробок, патентів. Серед конкурентних переваг України варто виділити такі:

- відповідно до Глобального індексу конкурентоспроможності - висока ємність ринку, якість вищої, середньої та професійної освіти;

- відповідно до Глобального індексу інновацій основою української інноваційної конкурентоспроможності є людський капітал, тобто знання та навички, якими володіють люди, що дають змогу їм створювати цінність у світовій економічній системі. Його ефективна реалізація і є головною конкурентною перевагою.

Серед основних бар'єрів для розвитку інновацій в Україні залишаються:

- недосконалість інституцій, зокрема політичного, регуляторного та бізнес-середовища;

- слабко розвинута інфраструктура, у тому числі інноваційна, оскільки залишаються на низькому рівні показники валового нагромадження капіталу у відсотках до валового внутрішнього продукту, показники екологічної стійкості, доступності та якісної роботи цифрового уряду (використання інформаційних та комунікаційних технологій у поєднанні з організаційними змінами та

застосуванням нових навичок у державному управлінні для впровадження державних послуг та демократичних процесів).

Для виправлення ситуації необхідно сприяти розвитку видів діяльності з високою наукоємністю, тобто перейти від низькотехнологічної ресурсної до високотехнологічної інноваційної економіки, а державна політика має створювати сприятливі умови насамперед для розвитку виробництва інтелектуальних продуктів, включаючи можливість їх комерціалізації як в Україні, так і у решті світу.

Сучасні тенденції до розвитку світової економіки та технологічного прогресу призвели до того, що у сфері переробної промисловості - основі високотехнологічного виробництва - конкурують між собою держави з дешевою робочою силою (переважно розташовані у субтропічному та тропічному кліматі, де вартість життя істотно нижча, ніж в Україні) та розвинуті держави із стабільним і сприятливим інвестиційним кліматом, який дозволяє мінімізувати інвестиційні ризики під час створення високотехнологічних виробництв. За таких конкурентних умов Україна не має достатньо переваг, аби бути конкурентною у переробній промисловості.

Зважаючи на це, саме інноваційний потенціал має стати рушієм економічного зростання та сприяти розвитку всіх сфер економіки, зокрема промисловості та аграрного сектору. Україна має ряд конкурентних переваг (ємність ринку, здатність до інновацій, наявність освічених кадрів, наукових шкіл), які дають змогу їй успішно виробляти інтелектуальні продукти, найвигідніші з яких - інновації передусім (але не тільки) науково-технічного характеру.

Основою української інноваційної конкурентоспроможності має стати людський капітал, а також знання і результати наукових досліджень. Їх ефективна реалізація в Україні з можливістю виходу на світові ринки сприятиме розвитку держави.

Проте, починаючи з 2002 року було зупинено дію, а потім вилучено із Закону України "Про інноваційну діяльність" положення щодо підтримки інноваційної діяльності. Податковий кодекс України, прийнятий у 2010 році, також не містив положень щодо державної підтримки елементів інноваційної інфраструктури або суб'єктів господарювання, що провадять інноваційну діяльність. Тому важливою стала Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, адже аналіз поточного стану інноваційної діяльності провідних держав світу показав, що успішний розвиток національних економічних систем держав-лідерів останніми роками тісно пов'язаний із лідерством у дослідженнях і розробках, появою нових знань, розвитком високотехнологічного виробництва і створенням масових інноваційних продуктів.

При цьому слід розуміти, що *розвиток інноваційного потенціалу - це не тільки шлях динамічного розвитку та успіху, а і засіб забезпечення безпеки та суверенітету держави, її конкурентоспроможності у сучасному світі.*

За даними Світового банку, частка валової доданої вартості високо- та середньо-технологічних секторів у загальному обсязі валової доданої вартості переробної промисловості у 2015 році становила 63 відсотки у Швейцарії; 50,5 відсотка у Чеській Республіці; 61,4 відсотка у Німеччині; 42,8 відсотка в Ізраїлі; 63,7 відсотка у Південній Кореї; 30,4 відсотка в Україні. При цьому, за даними Держстату, в Україні ця частка у 2016 році становила 25,7 відсотка (7,6 відсотка та 18,1 відсотка у високо- та середньо-технологічному секторах, відповідно).

Якщо порівнювати валовий внутрішній продукт на душу населення у 2016 році у поточних цінах 2010 року названих держав із валовим внутрішнім продуктом на душу населення України, за даними Національного наукового фонду США, це співвідношення становитиме від 8,5 разів до 36 разів (Швейцарія - 79866 доларів США; Ізраїль - 37180,8; Південна Корея - 27608,2; Німеччина - 42232,6; Чехія - 18483,7 та Україна - 2185,7 долара США).

Тому, стратегічну мету з формування в Україні високо розвинутої соціально орієнтованої економіки, що базується на знаннях та інноваціях, передбачено Стратегією сталого розвитку "Україна-2030"[1].

Як висновок, виокремлюються такі пропозиції для України в сфері становлення національної інноваційної системи[2]:

- Формування сприятливого до інновацій бізнес-середовища, розвитку конкурентного середовища в країні; активного залучення до інноваційної діяльності всіх без винятку суб'єктів господарювання, створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу.

- Відродження та піднесення до рівня світових стандартів системи вищої освіти, сфери наукової діяльності, забезпечення достатнього рівня фінансування, суттєвої модернізації матеріально-технічної бази освітньої-наукової діяльності, залучення висококваліфікованих та креативних наукових кадрів, інтеграції у світовий освітній і науковий простір.

- Залучення до інноваційного розвитку соціокультурної сфери, на основі широкого використання різноманітних гуманітарних технологій (high-hume) забезпечення динамічного розвитку туристичної галузі, сфери рекреації, національної культури, які мають значний внутрішній потенціал розвитку і при відносно невеликих затратах забезпечать швидку окупність та прибутковість, сприятимуть підвищенню рівня та якості життя населення України.

У результаті держава стає економічно привабливою, науково забезпеченою, конкурентоздатною, комфортною для роботи, інформаційно насиченою, технологічною, орієнтованою на особистість.

---

[1] Стратегія сталого розвитку "Україна-2030".

[2] Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf

**Список використаних та рекомендованих джерел**


1. Гошовська В.А., Кравчук О.Ю. Штучний інтелект в публічному управлінні: вектори сучасних досліджень. “Національні інтереси України” : науково-практичний журнал. 2024. № 2(2) 2024 С. 362-370., С. 369.
2. Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННІПУДС, 2024. 66 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf
3. Даниленко Л.І. Культура консенсусу - механізм вирішення конфліктів. Наукові інновації та передові технології. №2(16)2023. С. 435 – 446. http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/9745/9798
4. Даниленко Л. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління : матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с., С.13-16. https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf
5. Даниленко Л.І., Гачков А.М. Проблеми розвитку парламентської діяльності в Україні в умовах цифровізації. Національні інтереси України. № 4 (4). 2024. С. 630 – 639. http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/16238/16310
6. Даниленко Л.І., Гошовська В.А. Інноваційна парламентська діяльність: особливості реалізації в сучасній Україні. Національні інтереси України. №5 (50). 2024 С. 619 – 627. http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/17687/17748
7. Даниленко Л.І., Марутян Р.Р. Роль інноваційних технологій у політичній трансформації інформаційного простору країн Вишеградської групи і України. Наукові перспективи: журнал. № 2(44) 2024. С. 235-245.
8. Електронне урядування. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://is.gd/Gxdmnz
9. Заєць Є.Г. Перспективи і виклики для парламентаризму в умовах розвитку цифрового конституціоналізму. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2024. № 1.84. С. 144-150.
10. Кравчук О.Ю. Штучний інтелект у фокусі стратегічного планування публічного управління. Суспільство та національні інтереси. №4(4). 2024. С. 1077 – 1083. http://perspectives.pp.ua/index.php/sni/issue/view/263/361

11. Мельник А.О. Кіберфізичні системи: проблеми створення та напрями розвитку. С. 7. https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/nov/6637/24-154-161.pdf

12. Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. https://hvylya.net/uk/special-projects/177938-ukraina-2030e-kraina-z-rozvinutoju-cifrovoju-ekonomikoju#google_vignette

13. План відновлення України. https://recovery.gov.ua/

14. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text

15. Про стандартизацію: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 31, ст.1058.https://web.archive.org/web/20140822165846/http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/

23.Digitalisation in Europe–2023 edition. Eurostat. 2023. URL:https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2023

24.Likhtin, A. Transformation of Public Administration in the Digital Era. Administrative Consulting, 1, 18-26. (2021). https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-4-18-26

25.GoshovskaV., DanylenkoL., HachkovA., PaladiiichukS., DzehaV. Problems of Applying Information Technologies in Public Governance. IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security. 2021. Vol.21. No.8. P.71–78. URL:http://paper.ijcsns.org/07_book/202108/20210810.pdf

# РОЗДІЛ 3.
# РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ В РЕФОРМУВАННІ ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

*1. Міжнародні стандарти парламентської етики.*

*2. Виклики та перспективи парламентської етики.*

## 1. Міжнародні стандарти парламентської етики

Можливість розробки та реформування професійних й етичних стандартів для парламентаріїв розглядається державами-учасницями ОБСЄ у розрізі існування основних чотирьох причин:

- боротьба з корупцією;
- покращення підзвітності та зміцнення довіри;
- професіоналізація політики;

дотримання міжнародних стандартів [1].

Проводячи реформи парламентаризму за вказаними напрямками країна пришвидшує свій шлях, як до європейської, так і світової інтеграції

Головним напрямком для реформування світова спільнота обирає боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади, а особливо у парламенті, оскільки *політична корупція* у стінах вищого законодавчого органу є найгіршим, найбільш принизливим і загрозливим явищем в умовах слабкої ефективності роботи владних інституцій, яке супроводжується недоліками в нормативно-правовій базі

[1] Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/etychne_ta_pravove_blok_165h235_2015-07-21_preview_1.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

та низьким рівнем політико-правової культури як серед парламентарів, так і в суспільстві загалом, що характерно для перехідного періоду.

Для подолання політичної корупції необхідно впроваджувати регулятори та стандарти, які допоможуть запобігати зловживанням владою та іншим корупційним проявам. Вони мають встановлювати чіткі правила поведінки для депутатів, забезпечувати контроль за їхніми діями та передбачати відповідальність за порушення. Важливо, щоб такі стандарти й регулятори були закріплені на законодавчому рівні. Як свідчить досвід демократичних країн, найефективнішим інструментом для цього є кодифікований нормативно-правовий акт, зокрема етичний кодекс поведінки парламентаря.

«Роль депутата – це складна роль, яка може породити ряд етичних дилем. Чіткі і послідовно виконувані стандарти допомагають депутатам і працівникам апарату парламенту краще зрозуміти, якої поведінки чекає від них суспільство, особливо після скандалів, що виникають в результаті ненавмисних помилок. Регламентування не повинно перешкоджати виконанню парламентських обов'язків (наприклад, вимагаючи від депутатів виконання непотрібних бюрократичних процедур), але має створювати справедливі і стабільні умови, в яких депутати зможуть виконувати свої представницькі, контрольні та законодавчі функції»[1].

Варто усвідомлювати, що корупція полягає у використанні парламентарем свого службового становища для отримання особистої вигоди, фактично перетворюючи владу на інструмент задоволення власних інтересів, тому одним з ефективних засобів протистояння цьому явищу може бути етичний кодекс парламентаря – спеціалізований законодавчий актом, що закріплює стандарти і

[1] Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. Аналітична записка. *НІСД* : веб-сайт. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/etika-deputatskoi-diyalnosti-ta-institut-disciplinarnoi-vidpovidalnosti (дата звернення: 01.12.2024).

регулювання для запобігання корупції та іншим зловживанням службовим становищем та закріплює чіткі правила поведінки парламентарів і механізм контролю за їхньою поведінкою, а також передбачає санкції за порушення.

Водночас важливо уникати надмірного регламентування, яке може ускладнювати виконання депутатами своїх обов'язків, наприклад, через запровадження зайвих бюрократичних процедур. Разом із цим, необхідно забезпечити справедливі та стабільні умови, що сприятимуть ефективному виконанню парламентарями їхніх представницьких, контрольних і законодавчих функцій.

*Покращення підзвітності та зміцнення довіри* тісно пов'язані з впровадженням чітких стандартів парламентської етики. Вони сприяють підвищенню прозорості роботи парламенту, забезпечуючи органам, відповідальним за контроль дотримання етичних норм, громадськості та засобам масової інформації зрозумілі критерії для оцінки поведінки депутатів.

Етична та відповідальна поведінка представників влади, зокрема парламентарів, є ключовим елементом демократизації політичного життя країни. Громадяни мають повне право висувати найвищі моральні вимоги до осіб, які приймають важливі державні рішення, розпоряджаються публічними фінансами та майном, і впливають на долю громад, регіонів і країни в цілому. У сучасних умовах актуальним є пошук ефективних механізмів, які сприятимуть відновленню відкритості парламенту та поверненню довіри суспільства до вищого законодавчого органу.

Довіра до парламенту формується через систему регулювання етичних питань, яка має бути справедливою та ефективною. Якщо суспільство впевнене, що будь-які порушення з боку депутатів будуть виявлені, а порушники понесуть відповідальність, це сприятиме підвищенню рівня довіри до парламенту.

Необхідність у відкритості парламенту та здобутті довіри громадян виникає через те, що народний депутат України має значні повноваження для впливу на

суспільство та формування громадської думки, що, в свою чергу, накладає високу відповідальність за його дії. Однак якщо депутат уникає відповідальності або відсутня інформація про покарання, довіра до нього та до парламенту загалом знижується.

Відсутність довіри до парламенту позбавляє його можливості ефективно виконувати основні функції – наглядову, представницьку та законодавчу.

Щодо *професіоналізації політики*, як ще однієї причини для розробки та оновлення професійних і етичних стандартів зазначаємо, що метою парламентської етики є гарантування того, щоб дії депутатів були спрямовані на захист інтересів держави, а не особистого зиску, тобто на загальне благо. Тому етична поведінка безпосередньо пов'язана з професіоналізмом парламентаря.

Ця необхідність виникає через те, що членами парламенту стають люди з різними культурними, освітніми, професійними та життєвими досвідом. Проте, потрапивши до парламенту, всі депутати повинні дотримуватись єдиних стандартів поведінки.

Як і представники інших професій, парламентарі повинні взяти на себе зобов'язання діяти професійно, ефективно виконуючи завдання, що визначаються їхньою роллю, та етично, дотримуючись цінностей, які формують модель поведінки для члена парламенту. Однак посада народного депутата накладає на нього особливі обов'язки, і парламентарі повинні чітко розуміти стандарти, яких від них очікують. Чітко визначені стандарти також допомагають об'єднати депутатів, дозволяючи їм подолати політичні розбіжності, розвивати почуття колегіальності та забезпечувати безпечне середовище для всіх членів парламенту. Якщо парламент включить у свої етичні норми зобов'язання щодо інклюзивності, це сприятиме залученню представників різних груп виборців.

Вищі стандарти також можуть підвищити престиж парламентської діяльності та сприяти залученню кваліфікованих та гідних кандидатів.[1]

Важливим елементом розробки та вдосконалення професійних і етичних стандартів є дотримання міжнародних норм та їх інтеграція в національну політико-правову систему.

Ці норми викладені у ряді міжнародних актів, зокрема 17 грудня 1996 року ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН Резолюція 51/59 «Боротьба з корупцією», якою прийнято «типовий міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб», який поширюється також на депутатів парламентів[2].

Резолюцію Ради Європи (97) 24 «Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 року[3] національним органам запропоновано впроваджувати ці принципи у внутрішнє законодавство та практичну діяльність, а також рекомендовано сприяти ухваленню кодексів поведінки для обраних представників.

Конвенція Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) проти хабарництва 17 грудня 1997 року – забороняє підкуп парламентарів[4].

---

[1] Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Ul. Miodowa 10, 00–251 Warsaw, Poland. 2012. URL: http://www.osce.org/odihr/98924?download=true (дата звернення: 01.12.2024).

[2] Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 51/59 «Борьба с коррупцией», Организация Объединенных Наций, 12 декабря 1996г.URL: https://undocs.org/ru/A/RES/51/59 (дата звернення: 01.12.2024).

[3] Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, Council of Europe, 6 November 1997. URL: https://rm.coe.int/16806cc17c (дата звернення: 01.12.2024).

[4] Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD, 2011, URL: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 20 січня 1999 року – переслідування як за активне, так і за пасивне хабарництво в «національних народних зборах»[1].

01 травня 1999 року Радою Європи створена Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO) метою якої є контроль над дотриманням антикорупційних стандартів, впровадження керівних принципів та забезпечення майданчика для обміну найкращими рішеннями в цій сфері[2].

17 червня 1999 Конгресом місцевих і регіональних влад Європи була прийнята Рекомендація № 60 Ради Європи «Про політичну добропорядність місцевих та регіональних виборних представників», додатком до неї є Європейський кодекс поведінки. Цей кодекс має на меті підвищення рівня політичної доброчесності місцевих та регіональних виборних представників. Він включає рекомендації щодо виконання щоденних обов'язків відповідно до етичних принципів, а також передбачає впровадження превентивних заходів, що сприяють зниженню ризику корупції[3].

Резолюцією ПАРЄ № 1214 «Про роль парламенту у боротьбі з корупцією» від 04 квітня 2000 року зобов'язано парламентарів підкорятися букві закону та служити для суспільству прикладом непідкупності, приймаючи та дотримуючись власних кодексів поведінки[4].

---

[1] Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 01.12.2024).

[2] What is GRECO? URL: https://web.archive.org/web/20211024093706/https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco (дата звернення: 01.12.2024).

[3] Рада Європи, Рекомендація № 60 (1999) «Про політичну добропорядність місцевих та регіональних виборних представників» (Страсбург, 1999 р.). URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=927131&Site=COE (дата звернення: 01.12.2024).

[4] Resolution 1214: Role of Parliaments in Fighting Corruption [Резолюция 1214: Роль парламента в борьбе с коррупцией], PACE, 5 April 2000, URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN. asp?FileID=16794&lang=EN] (дата звернення: 01.12.2024)

У статті 8 Конвенції ООН проти корупції, прийнятої резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї 31 жовтня 2003 року висунуто юридично обов'язкову вимогу до підписантів – «кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій»[1].

Організацією Міжпарламентський союз у 2005 році було прийнято етичний кодекс «Права людини: довідник для парламентарів», який встановлює стандарти поведінки та вимоги до професійно-етичних норм для парламентарів[2].

Статтею 12 Резолюції Парламентської асамблеї ОБСЄ визначено рекомендації для регулювання професійних стандартів парламентарів (Брюсельська декларація 2-7 липня 2006 року)[3].

У вересня 2006 року робочою групою з парламентської етики та поведінки, що створена Глобальною організацією парламентаріїв проти корупції спільно з Вестмінстерським фондом за демократію було підготовлено та випущено «Посібник з парламентської етики і поведінки: довідник для парламентаріїв», який містить дороговкази для розробки етичних кодексів парламентарів[4].

---

[1] Конвенція Організація Об'єднаних Націй, Конвенція ООН проти корупції (Нью-Йорк, 2004 р.), ст. 8.2. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата звернення: 01.12.2024).

[2] Nowak, Manfred, Human Rights: Handbook for Parliamentarians [Права людини: довідник для парламентарів], Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, No. 8, 2005 URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

[3] Парламентська асамблея ОБСЄ, Брюсельська декларація Парламентської ассмблеї ОБСЄ і резолюції 15-ої щорічної сесії (Брюсель, 2006), С. 40-41. URL: http://www.osce.org/ru/pa/19801 (дата звернення: 01.12.2024).

[4] Power, G., Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians [Руководство по парламентской этике и поведению – инструкции для парламентариев]. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption & Westminster Foundation for Democracy, 2006. URL: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ EN.pdf (дата звернення: 30.08.2022).

«Декларація відкритого парламенту» від 15 вересня 2012 року декларує необхідність прийняття професійно-етичних стандартів для парламентарів[1].

Як вбачається з проаналізованих міжнародних актів, одною з головних тез міжнародних документів є спонукання держав-учасниць до впровадження етичних кодексів парламентарів до їх правових систем.

В свою чергу, правила поведінки депутатів розроблені у багатьох парламентах світу, зокрема, «Кодекс поведінки депутатів Німецького Бундестагу» (ФРН), «Посібник для конгресменів» (США), Посібник для депутатів «Лок Сабга» (нижня палата) Парламенту Індії.

Впровадження етичного кодексу для парламентарів є свідченням підтримки міжнародної демократичної спільноти. Цей документ закріплює принципи доброчесності, чесності та відповідальності депутатів, а також встановлює їхні зобов'язання дотримуватися загальновизнаних міжнародних стандартів і норм.

Дотримання таких норм має велике значення, оскільки, по-перше, воно відображає демократичний устрій, по-друге, свідчить про рівень демократичної політичної культури в державі, по-третє, сприяє боротьбі з політичною корупцією, а по-четверте, є важливим чинником для відповідності вимогам вступу країни до міжнародних організацій або отримання міжнародної підтримки.

Вказане ще посилюється ще тим, що Україна, зазнавши широкомасштабної агресії Росії, стала на шлях подальшої активізації зовнішньої політики Верховної Ради і її невід'ємної складової – міжпарламентської дипломатії[2]. У контексті міждержавних відносин дотримання етичних норм є особливо важливим для

[1]Декларація відкритого парламенту від 15 верес. 2012. URL: https://openingparliament.org/declaration (дата звернення: 30.08.2022).

[2] Дудко І. До питання про дипломатію і міжнародні зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії.* 2022. № 42. С. 202-219.

парламентарів. Парламентська етика регулює не лише їхню діяльність у внутрішньодержавній сфері, але й у рамках міжнародних комунікацій.

На сьогодні в нашій державі відбувається постійний розвиток та покращення законодавства, але досі ця робота не завершена, а законодавча база України, що регулює питання парламентської етики, ще не діє як єдиний і узгоджений механізм та далека від досконалості.

На сучасному етапі розвитку парламентської етики в Україні особливо актуальною є проблема інтеграції норм міжнародного права у внутрішньодержавну правову систему. Це зумовлено зростаючим значенням міжнародних відносин, їхнім впливом на внутрішнє життя держави та посиленням взаємозв'язку між міжнародними і національними процесами.

Ключовою передумовою дії норм міжнародного права на території держави є обов'язок виконання положень ратифікованих міжнародних договорів. Водночас кожна держава самостійно визначає механізми забезпечення реалізації таких норм на національному рівні. Форми та методи виконання міжнародних зобов'язань є виключно суверенним правом кожної країни, що передбачає також вибір способів їх імплементації.

Ця проблема не є унікальною для України – з подібними викликами стикаються всі держави, інтегровані в демократичну міжнародну спільноту, незалежно від специфіки співвідношення національного та міжнародного права. Характер імплементації норм міжнародних актів залежить від правової системи, що діє в конкретній країні. Наприклад, у країнах, де діє принцип верховенства міжнародного права або міжнародне право є частиною національного, спеціальні нормативно-правові акти для його впровадження часто не потрібні. У таких випадках норми міжнародного права автоматично набувають чинності, що регулюється положеннями конституції.

Визначення методики імплементації міжнародного досвіду щодо стандартів парламентської етики до національної політико-правової системи залежить від нормативно-правових рамок такої можливості.

Зокрема, відповідно до статті 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». З чого вбачається, що частиною національного законодавства є не міжнародне право в цілому, а міжнародний договір, що потребують згоди ВРУ.

Зазначена норма Конституції прямо не встановлює пріоритет міжнародних договорів над національним законодавством, однак частиною другою вищенаведеної статті встановлено: «Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

Разом із тим, статтею 18 Основного закону встановлено: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права».[1] Законом України «Про міжнародні договори України» закріплюється пріоритет лише тих міжнародних договорів України згода на обов’язковість яких надана ВРУ. Відповідно до частини 1 статті 19 вказаного Закону «чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства»; а частина друга вказаної статті містить правило, згідно з яким «якщо міжнародним договором України, який набрав

[1]Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 01.12.2024).

чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору»[1].

Тобто, як показав проведений аналіз, чинні нормативно-правові акти не містять положень, що регулюють питання співвідношення українського та міжнародного права, тому національне законодавство, а першочергово текст Конституції України, потребує удосконалення з метою його відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України.

Підсумовуючи результати проведеного аналізу, слід констатувати, що на сьогодні для впровадження міжнародного досвіду до політико-правової системи України слід звернутися до процесу імплементації стандартів, які встановлені міжнародними актами, до чинного законодавства України шляхом розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Однак, сама лише імплементація норм міжнародного права до національної правової системи не вирішить заявлену проблему, слід також розробити механізми ефективного застосовування цих стандартів у національному правопорядку, зокрема за рахунок:

- «розширення функцій органів, що здійснюють контроль за дотриманням парламентської етики, на сьогодні це Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;

- посилення ролі політичних партій у питаннях дотримання народними депутатами парламентської етики;

[1] Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червн. 2004 р. № 1906-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text (дата звернення: 01.12.2024).

- запровадження політичного інституту, що спонукав би до належної поведінки парламентарів, наприклад, інституту репутації парламентаря»[1].

Процес впровадження міжнародного досвіду варто починати з ідентифікації ключових ризиків і проблем у політичній системі. Після цього слід врахувати міжнародні стандарти, конституційні норми та чинне законодавство. Такий підхід дозволить визначити відповідні інструменти та обрати практичні методи, які будуть ефективними в конкретних умовах.

Існує чимало факторів, які безпосередньо підтверджують взаємозв'язок між демократією та сильною парламентською системою. Зокрема, американські науковці С.Фішер та М.Кронінг розробили *індекс парламентських повноважень*, що оцінює здатність парламенту контролювати діяльність президента та державного апарату, незалежність парламенту від президента, силу парламентських повноважень у різних сферах, а також спроможність парламенту та наявність ресурсів у парламенту для виконання своїх основних завдань і функцій.

Вивчаючи взаємозв'язок між індексом парламентських повноважень та індексом свободи, який щорічно публікує організація "Дім свободи", вчені дійшли висновку про пряму взаємозалежність між ними. Країни, які займають високі позиції в індексі свободи, мають також вищі показники за індексом парламентських повноважень. Отже індекс потужності парламенту трансформується внаслідок демократичних форм правління[2].

Своєю чергою, для демократичної форми правління головним є не лише наявність демократичних інституцій, а й політична культура, якої дотримуються суб’єкти цих інституцій. Саме політична культура формує основні принципи

---

[1] Шестакова Ю.В. Політико-правові засади парламентської етики в Україні: дис… д-ра філос. : г-зь зн. 05 Соціальні та поведінкові науки спец. 052 Політологія. К: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 270 с.

[2] Медведєва Л.М. Правові основи регулювання парламентської етики в Украні. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Medvedeva.pdf (дата звернення: 01.12.2024)

політичної поведінки, що втілюються у формі етичних норм у чинному законодавстві.

Згідно з Франсіско Кардоном, міжнародним консультантом, юристом і старшим експертом з публічного управління, роль етичної поведінки в державному секторі полягає в зміцненні законності державних інститутів через використання об'єктивних професійних суджень як основи для прийняття рішень. Особам, які діють від імені державних установ, необхідно бути відкритими до суспільства і чесно відповідати на запитання, які воно ставить. З огляду на це, впровадження етичних керівництв є важливим для формування менталітету та професійної поведінки осіб, залучених до процесу прийняття державних рішень. Етичні кодекси можуть стати корисним інструментом у боротьбі з неетичною поведінкою в державному секторі, однак вони будуть ефективнішими, якщо стануть частиною організаційної політики структури. Це передбачає постійне підвищення обізнаності та навчання щодо змісту та застосування цих кодексів. Крім того, для прискорення їх розуміння та впровадження важливо залучити до процесу розробки цих документів державних службовців усіх рівнів[1].

Підходи до регулювання поведінки депутатів у парламентах різних країн можуть суттєво відрізнятися. Однак головною метою розробки та впровадження таких регуляцій є забезпечення відкритості парламентарів перед суспільством, що сприяє зміцненню законності інституту парламентаризму через використання об'єктивних професійних суджень, які стають основою для прийняття рішень. До таких регуляторів можуть відноситись правові акти, етичні кодекси та окремі правила етики. Порушення цих правил не лише негативно позначається на іміджі

[1] Необхідність та функції кодексів етичної поведінки : Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/8/pdf/BB-GGG-8-ukr.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

конкретного депутата, але й впливає на ефективність законотворчої діяльності та довіру громадян до своїх обранців

До нормативних рамок етичних стандартів ми відносимо: міжнародні норми, конституційні норми і національне законодавство, парламентські норми, загальні норми і норми політичних партій.

*Міжнародні норми*. У 1990-х і 2000-х роках було впроваджено низку заходів, спрямованих на закріплення окремих принципів як прикладів кращої міжнародної практики демократичного управління. Однак більшість документів у цій сфері носили рекомендаційний характер. Незважаючи на це, міжнародні норми залишаються важливими орієнтирами для всіх демократичних країн, які прагнуть до розвитку демократичних інститутів, що включає також боротьбу з корупцією. Крім того, дотримання демократичних стандартів, закріплених міжнародними документами, є надзвичайно важливим для виконання умов вступу до міжнародних організацій або для отримання міжнародної допомоги.

*Конституційні норми і національне законодавство*. Розробники повинні обов'язково враховувати відповідні положення Конституції, які забезпечують баланс між парламентом і виконавчою владою, бюрократією та судовою владою, під час розробки системи регулювання парламентських стандартів та вирішення питання щодо характеру такої системи.

Резолюцію Парламентської асамблеї ОБСЄ «Обмеження парламентської недоторканності з метою зміцнення належного державного управління, сумлінності державних посадових осіб і верховенства права в регіоні ОБСЄ» закликано країни-учасниці розглянути можливість позбавлення «депутатської недоторканості у тому числі і за порушення парламентарем етичних норм…».

*Парламентські норми.* Під час проведення парламентської реформи необхідно враховувати чинні кодекси етичної поведінки для парламентарів та парламентського апарату, а також переглядати процедурні правила, регламент роботи парламенту, рішення парламенту і керівництва, а також інструкції для

законодавців. Крім того, неформальні правила і звичаї, що визначають поведінку парламентарів і способи виконання парламентських обов'язків, можуть мати значний вплив на ефективність роботи парламенту.

*Загальні норми і норми політичних партій* (статути, програми). Згадані вище аспекти кодифікованих норм (міжнародних, конституційних та парламентських) базуються на загальновизнаних принципах, які визначають прийнятну поведінку індивідів у соціальних групах і суспільстві. Громадські норми часто ґрунтуються на певній «правовій культурі», що включає цінності, ідеї та традиції. Тому загальні етичні стандарти, які стосуються всіх громадян, виникають і набувають законності в межах цих суспільних норм.

Політичні партії відіграють важливу роль у забезпеченні дотримання етичних стандартів, виконуючи функцію «вартових» цих норм у демократичній політичній системі. Однією з основних їхніх задач є впровадження етичних норм для майбутніх парламентаріїв, оскільки саме політичні партії здійснюють перевірку та відбір кандидатів, підтримуючи лише тих, хто відповідає високим етичним вимогам.

«Політичні партії можуть виконувати свою функцію контролерів етичних норм різними способами:

- відображаючи кодифіковані етичні стандарти в партійних програмах;
- вивчаючи у процесі відбору партійних кандидатів інформацію про їхню поведінку з точки зору етики і тим самим знаходячи легітимність в очах виборців;
- створюючи механізм (наприклад комітети з партійної етики або дисциплінарні комітети), що дозволяє членам партії і виборцям безпосередньо брати участь в «етичному» відсіві своїх політичних представників».

У такій ролі політичні партії виступають «етичними просвітителями» - підвищують обізнаність громадян в питаннях етики. [1]

З метою попередження та подолання зловживань з боку парламентарів в демократичних країнах поширеною є практика запровадження до правових систем етичних кодексів (кодексів поведінки). У цих кодексах прописуються принципи діяльності парламентарів: правила поведінки для дотримання депутатами, санкції за порушення правил; також розглядаються питання: службових обов'язків депутатів під час роботи у комітетах та комісіях, процедур спілкування депутатів із виборцями та ЗМІ, поведінки під час офіційних закордонних відряджень, міжфракційних відносин тощо.

Зазначимо, що кодекс етики є основним документом, який визначає керівні принципи поведінки парламентарів, але він не завжди є обов'язковим. Багато країн регулюють парламентські стандарти у інший спосіб.

До прикладу, в Україні етичні стандарти поведінки парламентарів встановлюються окремими правовими актами, а в Польщі – кодексом поведінки. Існують різні підходи до регулювання цих стандартів в залежності від країни.

У світовій практиці виділяються два основних способи закріплення правил депутатської етики.

1. Розміщення правил:

- законодавчих нормах, які регламентують статус парламентаря, та у регламентах представницьких органів влади;

- у корпоративних документах – статутні документи депутатських груп, фракцій, політичних партій тощо.

2. Створюється окремий кодифікований документ нормативно-правовий акт в якому сформульовані основні засади парламентської етики.

---

[1] А як у них? Дотримання етичних норм та стандартів поведінки. URL: https://rada.oporaua.org/analityka/a-iak-u-nykh/13322-a-iak-u-nykh-dotrymannia-etychnykh-norm-ta-standartiv-povedinky (дата звернення: 01.12.2024).

Етичні кодекси чи «кодекси поведінки існують як інструменти, покликані регулювати поведінку членів умовних професійних колективів. Вони уміщують і фіксують те, що ми сьогодні називаємо найкращими практиками. Ці практики мають на меті забезпечити гармонійне й ефективне функціонування індивіда в групі і водночас самої групи як об'єднання таких індивідів».

Крім того, етичні кодекси виконують важливу місію, оскільки є одним із засобів боротьби з корупцією та закритістю влади. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до депутатів обумовлена певними потребами у:

- «зміцненні довіри громадян;
- забезпеченні ефективної депутатської діяльності;
- удосконаленні відносин депутатській діяльності;
- уніфікації вимог до депутатів»[1].

Щоб зрозуміти, що таке етичний кодекс, необхідно провести структурний і тематичний аналіз, розглянувши його складові та зміст. Основними темами етичного кодексу є (анти)корупція, а також поведінка парламентарів як у межах їхньої парламентської діяльності, так і в ширшому публічному контексті. Найефективнішою є трійчаста структура етичного кодексу:

- «виклад етичних принципів;
- привила, як інтерпретувати і застосувати ці принципи в професійному житті парламентарів;
- деталізована інструкція стосовно щоденної поведінки»[2].

Етичний кодекс, як загальний документ, не впливає серйозно на поведінку парламентарів, оскільки не здатен повністю запобігти корупції та іншим

---

[1] Василевська Т.Е. Етика та етикет у депутатській діяльності/ навч. посіб. *Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна", Відкрита вища школа політ. лідера*. Київ : Університет «Україна», 2011. 113 с.

[2] Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України/ Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ, 2017. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf (дата звернення: 02.03.2023).

негативним явищам, які часом проявляються серед депутатів. Його основна мета полягає в установленні загальних норм етично допустимої поведінки. Для створення ефективної етичної системи розробляються більш детальні «етичні правила», які конкретизують вимоги загального кодексу. Крім того, формуються спеціалізовані парламентські органи, як-от комісії чи комітети з етичних питань, які відповідають за впровадження цих правил і надають консультації парламентарям. Такі органи також можуть встановлювати дисциплінарну відповідальність за порушення норм етичного кодексу і накладати відповідні санкції, зокрема зауваження, тимчасове позбавлення слова, осуд, зниження зарплати чи тимчасове недопущення до засідань.

Наприклад, у Ірландії, ФРН, Японії етичні норми діяльності парламентарів фіксуються в їх конституціях та законах, а в Аргентині етичні норми викладені в регламентах палати депутатів та сенату. Великобританією обрано форму етичного кодексу – «Кодекс поведінки членів парламенту», що визначає загальні норми громадського обов'язку, особистої поведінки, обов'язок реєструвати капіталовкладення, також містить загальні норми-заборони щодо отримання хабарів, зловживання інформацією, оплачуваної адвокатської діяльності. Країнами Канади, Польщі та США обрано змішану форму регулювання питань парламентської етики – за допомогою етичного кодексу та спеціальних законів.

«Кодекс з регулювання конфлікту інтересів та працевлаштування після звільнення зі служби для осіб, що обіймають вищі та керівні державні посади від 1994 року» встановлює етичні норми, механізми громадського контролю, процедури прийняття рішень і розмежовує приватні та державні інтереси. Він також забороняє використовувати інформацію, отриману під час виконання службових обов'язків, в особистих цілях, за винятком членів палати, які не займають міністерські посади. Окрім того, чинні члени парламенту не можуть одночасно бути членами провінційних законодавчих органів або займати посаду судді. Окрім етичного кодексу, регулювання етичної поведінки парламентарів

також здійснюється через Регламент палати 21 (1991 рік), який забороняє депутатам брати участь у голосуваннях, що стосуються питань, у яких вони мають особисту матеріальну вигоду.

«Кодекс етики Сейму Польщі» (резолюція Сейму Республіки Польща про правила парламентської етики від 17 липня 1998 року) визначає основною метою парламентаря «піклування про добру репутацію Сейму» і встановлює етичні норми та стандарти поведінки для депутатів. Поряд з етичним кодексом, в Польщі діє ще ряд законодавчих актів, які регулюють етичні питання: «Конституційний акт» (1992 рік), «Закон про здійснення мандата депутата або сенатора» (1996 рік).

У США запроваджено Кодекс службової поведінки (Регламент палати представників XXIV, 1968 р., з поправками, внесеними в 1992 р.), який вимагає, щоб члени палати, посадові особи та штатні працівники завжди діяли таким чином, щоб їхня поведінка відображала принципи непідкупності палати. У порівнянні з іншими нормативними актами, цей кодекс містить більш детальні обмеження, включаючи заборону на прийом подарунків, конфлікти інтересів, змішування особистих фінансів члена палати з коштами, виділеними на передвиборчу кампанію, а також нецільове використання офіційних ресурсів.

На відміну від країн, що належать до провідних демократій світу і вибрали кодексний підхід до регулювання парламентської етики, Аргентина інтегрувала відповідні норми безпосередньо в свою Конституцію. Зокрема, відповідно до Конституції Аргентини, члени палати депутатів зобов’язані прийняти клятву «належним чином виконувати свої функції» (ст. 67); депутат може бути усунений, якщо його моральний рівень не відповідає вимогам посади (ст. 66); члени палати не можуть одночасно займати такі посади, як міністр уряду, губернатор провінції, суддя, адвокат чи будь-яка інша державна посада, за винятком випадків, коли відповідна палата надасть згоду (ст. 72).

В Індії для регулювання цих питань діє Закон про запобігання корупції (1988 р.), відповідно до якого державним посадовим особам заборонено отримувати будь-які подарунки чи компенсації, окрім законної винагороди. Крім того, члени державних органів не можуть одночасно обіймати такі посади, як військовослужбовець або займати деякі «оплачувані посади» в державних установах чи у державних підрядників.

Як показує проведений аналіз – у демократичних країнах не існує єдиного підходу до закріплення етичних норм парламентської діяльності. Кожна країна обирає форму, яка найбільше відповідає її реаліям, але більшість з них обирають етичний кодекс або комбіновану модель, де окрім етичного кодексу питання регулюються ще й спеціальними законами.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що питання парламентської етики є одними з найскладніших і важливіших у багатьох розвинених країнах, і саме ці питання стають основними при реформуванні систем управління та врядування.

Зростання кількості етичних правил і норм поведінки в парламентах за останні два десятиріччя стало поштовхом для прийняття нових механізмів контролю за їх виконанням та застосуванням.

У науковому просторі реалізоване концептуальне розмежування нормативної бази, що регулює етичну поведінку членів парламенту, у таких напрямках:

«1) особиста етика та норми поведінки;

2) норми службової поведінки в представницькому органі законодавчої влади та за його межами;

3) норми, спрямовані на вирішення конфліктів або колізій інтересів, побічних прибутків, фінансових та майнових інтересів;

4) норми, що обумовлюють та забороняють діяльність, що має ознаки корупційної»[1].

Що стосується українського питання, то функціонування українського парламенту забезпечують правові, адміністративні та технічно-організаційні норми, що розташовані в різних законодавчих актах.

Розмежування відповідальності народного депутата України, що містить чинне законодавство України можна розглядати за такими видами, як: юридична, соціальна, професійна та особистісна (моральна) відповідальність.

Нормативну основу діяльності ВРУ та кожного окремого народного депутата становлять Конституція України, Закони України «Про статус народного депутата України» та «Про Регламент Верховної Ради України». Окремі питання, що стосуються потенційного або реального конфлікту інтересів, значної зміни майнового стану, декларування майна народних обранців визначаються ЗУ «Про запобігання корупції».

У Конституції визначені моральні засади та правові цінності демократичної держави, зокрема, норми, необхідні для їх реалізації, а також вказуються специфічні аспекти професійної діяльності органів влади.

Зокрема, ст. 79 Основного закону передбачається перед вступом на посаду складення народними депутатами перед парламентом присяги, яка закладає основи дотримання кожним народним обранцем вимог парламентської етики:

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу.

[1] Суслова І., Флурі Ф., Будрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева-Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с. URL: http:// euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf

Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Як видно з наведеного тексту, в ньому гармонійно поєднуються правові та морально-етичні норми, порушення яких призводить до настання різних форм *соціальної відповідальності*.

Окрім того, статті 6 і 19 Конституції України закріплюють спеціально-дозвільний принцип, який є основним у конституційно-правовому регулюванні. Відповідно до цього принципу, органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Крім того, Конституція України визначає основні принципи для діяльності народних депутатів, зокрема принцип несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, обов'язковість особистого голосування та інші.

Стаття 80 Конституції України встановлює межі *юридичної відповідальності* народних депутатів, зазначаючи, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Ці принципи отримують подальше закріплення в Законі України «Про статус народного депутата України», зокрема в статті 8, яка містить основні етичні вимоги до депутатів. Вона зобов'язує депутатів дотримуватись «загальновизнаних норм моралі, завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян, утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу».

Частинами другою та третьою вказаної статті встановлено ряд заборон, зокрема, неприпустимість для народного депутата використання власного мандату «всупереч загальновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини

і громадянина, законним інтересам суспільства і держави» та в «особистих, зокрема корисливих, цілях».

Статтею 8 Законі України «Про статус народного депутата України» запроваджено *особистісну (моральну) відповідальність* парламентаря.

Статтею 24 цього ж Закону деталізовано обов'язки народного обранця: дбати про добробут Українського народу та благо України; захищати інтереси держави та виборців; додержуватись вимог закону та присяги; бути присутнім та особисто брати участь у голосуванні та засіданнях ВРУ; додержуватись норм депутатської етики та вимог трудової дисципліни; постійно підтримувати зв'язок із виборцями, розглядати їх звернення та інформувати про свою діяльність; вивчати громадську думку, потреби і запити населення тощо.[1]

Глава 9 «Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» регулює питання етики народного депутата у парламентській діяльності.

Питання *суспільних зобов'язань* народних депутатів, що в свою чергу є *соціальною відповідальністю* парламентаря, закріплено у статті 51 вказаного Закону.

Зокрема відповідно до статей 51-53 Регламенту, парламентар у своїй поточній діяльності повинен дотримуватись загальноприйнятих норм моралі та уникати дій, вчинків і заяв, що компрометують його, ВРУ, виборців та державу. Народний депутат не може використовувати депутатський мандат в особистих та корисливих цілях, зокрема індивідуальні та корпоративні інтереси парламентарів не повинні перешкоджати виконанню ними представницьких функцій. Також, парламентарю слід дотримуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики.

Статті 51-52 Регламенту деталізують вимоги до роботи парламентаря у сесійній залі. Вони забороняють народним обранцям вносити до зали засідань

[1] Про статус народного депутата України : Закон України від 17 лист. 1992 р. № 2790-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12 (дата звернення: 01.12.2024).

гучномовці, плакати, перешкоджати виступам, виголошувати образи на адресу інших народних депутатів, не є також прийнятним виступи без дозволу головуючого на засіданні та перевищення часу тривалості свого виступу. Регламент закріплює також види дисциплінарних заходів: попередження, припинення виступу – застосовуються за заклики до незаконних дій, виголошення образливих та непристойних слів; позбавлення права виступу на засіданні та позбавлення права брати участь у п’яти пленарних засіданнях, якщо парламентар повторно порушує дисципліну[1].

Основний контроль за дотриманням етичних норм здійснює Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, який не є політично незалежним органом. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» основними функціями Комітету є виконання контрольних обов'язків, що стосуються дотримання етичних норм у парламентській діяльності, зокрема: дострокове припинення повноважень депутата; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності; дисципліна та дотримання норм депутатської етики. Щодо контролю за дотриманням етичних норм під час засідань у сесійній залі, відповідальність покладається на головуючого на засіданні Верховної Ради України[2].

Норми Регламенту спрямовані на організацію діяльності парламенту та забезпечення її ефективності, проте вони не охоплюють позапарламентське життя народного депутата і не регулюють інші аспекти його діяльності, що потребують етичного врегулювання.

---

[1] Про Регламенті Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17 (дата звернення: 02.03.2023).

[2] Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев’ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серп. 2019 р. № 19-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text (дата звернення: 01.12.2024)

Ще одною проблемою Регламенту ВРУ є те, що «на думку дослідників, на практиці дуже важко розрізнити етичні та дисциплінарні норми, адже у Регламенті вони тісно пов'язані між собою» [1]. Частина 6 ст. 51 Регламенту ВРУ взагалі виходить за межі дисциплінарного та етичного регулювання поведінки народного депутата України та стосується вчинення народним депутатом України під час пленарного засідання дій, що містять ознаки кримінального правопорушення.

Разом із тим, Регламент та Конституція встановлюють особливий порядок притягнення парламентарів до кримінальної відповідальності, що напряму пов'язано з інститутом депутатської недоторканості.

Окремої уваги потребує ст. $31^1$ Регламенту ВРУ, якою передбачено механізм повідомлення про наявність конфлікту інтересів, зокрема «Народний депутат бере участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання».

Законодавець України виклав етичні норми, що регламентують діяльність парламентаря в стінах ВРУ в Регламенті, а інші, що мають більш широке застосування, містяться у вищезгаданих двох законах. Поряд з цим, Закон «Про запобігання корупції» має універсальне значення, оскільки норми, що в ньому викладені, поширюються не лише на народних депутатів, а й на інших носіїв державної влади.

Регулювання парламентської етики нормами Регламенту є взаємодоповнювальним щодо норм інших законів і має спеціальний характер, оскільки зосереджується на етичній поведінці парламентарів виключно під час

[1] Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. URL: http:// radaprogram.org/sites/default/files/publications/komentar_do_reglamentu-berez-2015.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

засідань парламенту, не поширюючись на інші сфери їх діяльності. Тим не менш, регулювання етичної поведінки народних депутатів України включає й інші аспекти, що виходять за межі пленарних засідань на рівні Закону України «Про статус народного депутата України» та Закону України «Про запобігання корупції» має загальний характер, тому що вказані закони закріплюють низку важливих для парламентської діяльності вимог, сформульованих як обов'язки[1].

Одночасно, «регламентні норми» щодо механізмів реагування на порушення депутатської етики є недостатньо чіткими та занадто м'якими, що, по-перше, знижує їх ефективність, а по-друге, не забезпечує належного запобігання подібним порушенням у майбутньому.

Поряд із цим народні обранці притягаються до *матеріальної відповідальності*, зокрема, у випадку перешкоджання парламентарем проведенню пленарних засідань чи відсутності без поважних причин на пленарних засіданнях, засіданнях комітетів тощо, народні депутати України позбавляються заробітної плати. Такі норми містить Законі «Про статус народного депутата України» та Розпорядження Голови Верховної Ради України від 03.12.2019 № 1240-к «Про порядок обліку робочого часу та здійснення виплат, передбачених статтями 32 і 33 ЗУ «Про статус народного депутата України».

Відповідно до частини 5 вищезазначеного Закону, народним депутатам України не проводяться виплати за дні, в які вони без поважних причин (частина третя статті 26 Регламенту ВРУ), не виконують свої депутатські повноваження, визначені законом. Позбавлення виплат відбувається за поданням Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України.

---

[1] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 01.12.2024).

Якщо ж народний депутат упродовж однієї чергової сесії ВРУ протягом календарного місяця, не маючи поважних причин, не бере особистої участі у більш як 30 відсотках голосувань при прийнятті рішень ВРУ на пленарних засіданнях або у більш як 50 відсотках засідань комітету ВРУ, до складу якого його обрано, йому не відшкодовуються витрати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень за відповідний календарний місяць. За розпорядженням Голови ВРУ, що видається на підставі рішення Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, здійснюється припинення відшкодування народному депутату витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень. Вказане рішення приймається згідно з відомостями стосовно обліку робочого часу парламентарів, наданих Апаратом ВРУ.

Проте, з 1 березня 2022 року «на період дії воєнного стану в Україні до завершення місяця, в якому воєнний стан буде припинено чи скасовано», зупиняється дія частини п'ятої статті 33 згідно із Законом від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану».

Закон України «Про запобігання корупції» визначає такі принципи поведінки, як компетентність, ефективність та неупередженість, що формують поняття «професіоналізм». Таким чином, цей закон вводить поняття *професійної відповідальності*, а також містить визначення ключових понять, таких як «приватний інтерес», «подарунок» та «корупція».

Зокрема, у термінології цього закону «*корупція* - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині

першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей».

Серед осіб, на яких поширюється дія частини першої статті 3 вказаного Закону, зазначено Голову Верховної Ради України, його заступників, а також народних депутатів України.

Крім цього, Закон закріплює повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, до яких належать: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадовців, які виконують функції держави або місцевого самоврядування; здійснення моніторингу та контролю за дотриманням етичних норм поведінки; а також інші заходи, спрямовані на виявлення та протидію проявам неетичної поведінки.

Закон передбачає порядок отримання подарунків та впроваджує електронне декларування майнового стану народних депутатів, покладаючи перевірку достовірності й точності зазначених даних на відповідні профільні органи.

Аналізуючи положення цього закону, варто зазначити, що для українського політичного істеблішменту та суспільства впровадження інституту електронного декларування стало новаторським кроком. Основною метою цього механізму є радикальна зміна підходів до фінансової підзвітності, а також забезпечення контролю за доходами та витратами парламентарів, які належать до суб'єктів декларування.

Хоча впровадження електронного декларування стикалося з численними труднощами, зокрема технічними збоями в роботі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відкладенням запуску системи, а також відсутністю чітких механізмів перевірки поданих даних, його потенціал у підвищенні рівня парламентської етики є значним. У разі належної реалізації цей інструмент

здатний суттєво вплинути на забезпечення прозорості й відповідальності депутатів.

Підтвердженням цьому є частина перша статті 37 вказаного Закону, де зазначено, що він «є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики».

Новітньою є ст.364[2] Кримінального кодексу України, що запроваджує *кримінальну відповідальність* за «умисне здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні ВРУ голосування замість іншого народного депутата України (неособисте голосування)», ці дії народного обранця «караються штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»[1].

Підсумовуючи за вказаним, зазначаємо, що чинне законодавство в питаннях регулювання парламентської етики не має єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, а правові норми містяться у різних законодавчих актах. Хоча Регламент Верховної Ради України передбачає окремі механізми для протидії порушенням норм парламентської етики під час роботи в сесійній залі, їх недостатньо для повного врегулювання поведінки парламентарів у більш широкому контексті. Чинне законодавство України містить юридичну, соціальну, професійну, особистісну (моральну) та матеріальну відповідальність народного депутата України, проте, залишаються не врегульованими питання порядку дотримання депутатом етичних норм у позапарламентській діяльності. Це є прогалиною у чинному законодавстві України, адже позапарламентська етична поведінка народних депутатів залишається неврегульованою. У зв'язку з цим парламентарі можуть діяти на власний розсуд без загрози застосування санкцій за неетичні вчинки. Це стосується усіх аспектів їхньої діяльності за

[1] Кримінальний кодекс України від 19 груд. 2019 р. №. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 01.12.2024).

межами парламенту, зокрема роботи у виборчих округах, спілкування з виборцями, а також публічних виступів у засобах масової інформації.

Міжнародною практикою вироблено також три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, які ми умовно поділяємо на контролюючу, моніторингову та консультативну.

Суть *контролюючої моделі* полякає у створенні судового/квазісудового органу, який здійснює контроль за дотриманням депутатами етичних норм у їх професійній діяльності.

*Моніторингова модель* передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань депутатської етики, що працює зі звітністю, розслідуванням випадків негідної поведінки та накладенням, у разі виявлення порушень, відповідних санкцій на парламентарів.

*Консультативна модель* обумовлена створенням незалежного спеціалізованого органу, що звітує перед парламентом та розслідує справи і надає консультативну допомогу парламентарям щодо застосування етичних норм; санкції за порушення накладаються спеціально скликаним комітетом парламенту.

Об'єднуючим фактором усіх трьох моделей є вимога щодо необхідності розслідування порушення етичних норм парламентарем та визначення способу направлення справ на розслідування.

Різні підходи до регулювання етичних норм парламентської діяльності можна побачити на прикладах демократичних країн. Однак не завжди вибрана модель реалізується в її класичному вигляді, з усіма притаманними їй ознаками. Розвинуті демократичні країни з сильним громадянським суспільством, дотриманням прав і свобод людини та потужним середнім класом, таких як Велика Британія, Канада, Польща, США, зазвичай обирають консультативну або моніторингову моделі. Натомість країни з менш розвиненими демократіями, як-от Аргентина та Індія, здебільшого орієнтуються на контролюючу модель. Це

свідчить про те, що більш цивілізовані суспільства віддають перевагу менш суворим методам контролю, запроваджуючи превентивні заходи, які спрямовані на запобігання порушенням.

Запровадження спеціальних органів, які здійснюють контроль за дотриманням етичних норм, встановлюють санкції за їх порушення та проводять розслідування випадків недотримання етики парламентарями, відповідно до обраних державами моделей, стало важливим кроком для розвитку інституту парламентаризму. Такі органи забезпечують парламентарям сучасні механізми, які мотивують їх дотримуватися етичних стандартів.

Зважаючи на теоретичні та практичні аспекти для України найбільш ефективною буде впровадження інтегрованої моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту, яка поєднуватиме елементи моніторингової та консультативної моделей. Ця модель передбачає функціонування спеціального парламентського органу, що виконуватиме не лише моніторингові, а й консультативні та контрольні функції.

Розширення повноважень та функцій профільного комітету, яким на сьогодні є Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, дозволить забезпечити більш ефективне дотримання парламентської етики, сприяючи позитивній динаміці в цій сфері. Однак, така модель вимагатиме збільшення навантаження на Комітет, що призведе до необхідності розширення його штату та збільшення фінансових і матеріальних ресурсів для підтримки цієї інституції.

Одночасно, інтегрована модель дозволить створити ефективний механізм попередження та запобігання випадкам неетичної поведінки парламентарів, що, в свою чергу, допоможе зменшити репутаційні втрати як для окремих народних обранців, так і для політичних сил, які вони представляють.

Як висновок, можна зазначити, що ключовими причинами для реформування професійних та етичних стандартів парламентської діяльності є

боротьба з корупцією, покращення підзвітності та зміцнення довіри, професіоналізація політики, дотримання міжнародних стандартів.

Усунення порушень у сфері парламентської етики можливе шляхом розробки та вдосконалення професійних і етичних стандартів із врахуванням рекомендацій міжнародних актів. Ці акти містять інструкції для країн, які обрали демократичний шлях розвитку щодо створення прозорих механізмів регулювання діяльності парламентарів на основі етичних принципів. Однак, проста імплементація міжнародних норм у правову систему України без забезпечення дієвих політико-правових механізмів їх дотримання не вирішить повністю проблеми дотримання парламентської етики.

Аналіз світового досвіду показав, що не існує єдиного підходу до закріплення етичних норм для діяльності парламентарів. Кожна країна обирає спосіб і форму, що найкраще відповідають її правовій системі. До таких інструментів належать правові акти, етичні кодекси та окремі правила етики.

Встановлено, що нормативні рамки, у яких функціонують етичні стандарти в парламентській діяльності, охоплюють міжнародні норми, конституційне та національне законодавство, парламентські регламенти, загальні норми та норми політичних партій. Ці елементи у сукупності визначають етичні принципи та встановлюють механізми контролю за дотриманням парламентської етики.

Найбільш універсальною та найбільш прийнятною формою закріплення етичних норм для парламентів демократичних країн є етичний кодекс. Цей документ поєднує в собі найкращі практики, виступаючи як ефективний інструмент для регулювання поведінки парламентарів та забезпечення їх гармонійної й продуктивної роботи у парламенті.

Міжнародний досвід парламентаризму виокремлює три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту: контролюючу, моніторингову та консультативну. Незважаючи на відмінності, усі моделі мають спільні риси, зокрема обов’язковість розслідування порушень етичних норм,

визначення порядку передання справ на розгляд, а також створення спеціалізованого органу для здійснення контролю й запровадження санкцій. Водночас компетенція та повноваження цих органів можуть суттєво різнитися.

## 2. Сучасні виклики, що постали перед парламентською етикою

Від часу здобуття Україною незалежності одним із ключових завдань стало забезпечення легітимності українського парламенту. Його діяльність має відповідати нормам Конституції та законодавства України, а також користуватися довірою й підтримкою громадян. На сучасний процес державотворення впливають такі чинники, як глобалізація, стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО, що закріплено в Конституції, а також повномасштабна війна, розв'язана рф 24 лютого 2022 року.

Ці обставини підштовхують до активізації роботи парламенту, оскільки розвиток парламентаризму розглядається як важливий напрямок суспільного прогресу. Зокрема, враховуючи вимоги ЄС до України, які передбачають реалізацію комплексу заходів – від інституційних і законодавчих до кадрових та інформаційних, модернізація парламенту є пріоритетним завданням. У цьому контексті особливе значення надається удосконаленню парламентської етики.

За даними останніх результатів соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 20 по 26 вересня 2024 року серед 2016 респондентів в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні (сайт: https://razumkov.org.ua), щодо довіри до соціальних інститутів –баланс недовіри до Верховної Ради України 62,5 %.

Вказане опитування проводилося методом face-to-face у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській,

Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській, Чернівецькій областях та місті Києві (у Запорізькій, Донецькій, Миколаївській, Харківській, Херсонській областях — лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії).[1]

Порівняно з заявленими даними, дещо інша ситуація була у 2023 році (опитування лютий – березень 2023 року) у 2023 році порівняно з 2022 роком не суттєво зріс рівень довіри до ВРУ (зросла з 40% до 41% частка тих, хто їй довіряє, але порівняно з 2021 роком коли рівень такої довіри становив 18% це було значне зростання, Натомість, частка тих, хто їй не довіряє, все одно залишається більшою (51%). Значною мірою це пов'язується з надто низьким рівнем довіри до політичних партій (що в більшій мірі у громадян асоціюються з парламентом), яким не довіряє 63% респондентів. Політичним партіям довіряють близько 22% громадян, такий же показник був і у 2022 році, а це лише на 4% більше, ніж у 2020 році [32].

Згідно даних соціального моніторингу, проведеного на замовлення American Political Services (26 листопада 2024) у період 15.11.2024 - 21.11.2024 – не довіряють ВРУ 64% із 1200 опитаних респондентів [33].

За результатами опитування Дослідницької агенції «Info Sapiens» (26 червня 2024) у період 01.04.2024 - 31.05.2024 серед 1000 респондентів баланс недовіри до ВРУ склав 68%.

Баланс недовіри до ВРУ склав 45 % згідно опитування Київського міжнародного інституту соціології на замовлення National Democratic Institute (1

[1] Центр Разумкова : веб-сайт. URL: https://razumkov.org.ua.

серпня 2024), проведеного у період з 08.05.2024 - 25.05.2024 серед 2508 респондентів[1].

Як вбачається, майже всі опитування підтвердили досить високий рівень недовіри до парламенту України. Ситуація в Україні залишається доволі загрозливою, враховуючи парламентсько-президентську форму правління, в якій ключову роль відіграє парламент. У цьому контексті питання парламентської етики набуває особливої значущості. Часто це поняття зводять лише до дотримання дисципліни депутатами. Однак насправді парламентська етика охоплює ширший спектр, регулюючи як діяльність народних депутатів у межах парламенту, так і їхню поведінку поза його стінами.

Коли ми говоримо про парламентську етику, маємо на увазі не лише такі очевидні явища, як конфлікти, лайка чи бійки у Верховній Раді. Вона стосується також уникнення конфлікту інтересів, боротьби з політичною корупцією, забезпечення участі депутатів у засіданнях, дотримання принципу особистого голосування, врегулювання лобістської діяльності, організації зустрічей із виборцями тощо.

Зрештою, кожен вчинок депутата впливає не лише на його особисту репутацію, а й на загальний імідж парламенту та його здатність ефективно виконувати покладені на нього функції.

Разом з тим, чи не найголовнішим елементом дотримання парламентської етики є недопущення політичної корупції. Згідно останніх даних опитування щодо рівня корупції в Україні, в тому числі і в парламенті, більшість громадян підтримують позиції його корумпованості.

Зокрема, за результатами останніх опитувань Центру Разумкова (сайт: https://razumkov.org.ua) за лютий – березень 2023 року, де був оцінений рівень

[1] Результати соцопитувань: рейтинги довіри до влади. URL: https://ukraine-elections.com.ua/uk/socopros/approval_government (дата звернення: 01.12.2024).

корумпованості соціальних інститутів за шкалою від 1 до 10 («1» – «відсутність корупції», «10» – «дуже високий рівень корупції»), респонденти оцінили корумпованість української влади, зокрема, Верховної Ради України – 6,8 балів. Така позиція підсилюється і викриттям у корупційних скандалах українських парламентарів, зокрема, у 2023-2024 роках НАБУ та САП вручили народним депутатам низку гучних підозр, у тому числі і у незаконному збагаченні.

Поряд із заявленим, за інформацією Міжнародної антикорупційної організації Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International) 36 балів зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) за 2023 рік, що надало можливість Україні посісти 104 місце поміж 180 країн. Одним із найкращих результатів за минулий рік у світі стало зростання України на 3 бали. Україна увійшла до числа 17 країн, які у 2023 році в межах CPI досягли свого найвищого показника за увесь час.

Для порівняння, так само 36 балів за результатами дослідження 2023 року мали Алжир, Бразилія та Сербія. На один бал України випередили Албанія, Аргентина, білорусь, Гамбія, Ефіопія та Замбія, які отримали по 37 балів. На бал менше, ніж Україна, отримали Боснія і Герцеговина, Домініканська Республіка, Єгипет, Непал, Панама, Сьєрра-Леоне та Таїланд[1].

Тобто, вищенаведене є підтвердженням наявності сучасного виклику парламентській етиці – *політичної корупції,* що не лише негативно впливає на розвиток держави, а й є перепоною на шляху українського вибору щодо інтеграції до світового співтовариства. Враховуючи те, що народні депутати України безпосередньо причетні до вироблення державної політики – вони є першочерговими суб’єктами політичної корупції.

[1] Transparency International. URL: https://cpi.ti-ukraine.org/#/; https://mvs.gov.ua/uk (дата звернення: 15.12.2024).

Термін «політична корупція» в Україні активно почав використовуватися у 2006–2009 рр. Ці роки «характеризувалися постійними конфліктами між вищими владними інститутами держави та гострими політичними кризами». Першим, хто підняв питання політичної корупції на найвищому державному рівні був третій Президент України Віктор Ющенко, коли адресував свої звинувачення ВРУ V скликання.

Нині чинна нормативно-правова база України для усунення цього явища є вкрай недостатньою. Чинний Закон України «Про запобігання корупції» не здатен повністю охопити всі прояви політичної корупції, оскільки не передбачає комплексного механізму їх виявлення та запобігання. Крім того, цей закон є універсальним для всіх осіб, причетних до державної служби та публічного управління, що значно обмежує його ефективність. До того ж, ситуацію ускладнює, на наш погляд, недостатня ефективність діяльності державних силових органів у боротьбі з корупцією.

На нашу думку, однією з основних причин політичної корупції у Верховній Раді є джерела фінансування політичних партій. Більшість партій отримують фінансову підтримку від олігархічного капіталу, що дозволяє їм домінувати в парламенті та витісняти з політичного поля ідеологічні партії, які мають значно менше ресурсів і, відповідно, менший вплив. Нині бізнес-інтереси олігархів виступають основним фактором, який визначає напрям діяльності політичних партій у парламенті. Таким чином, політична партія фактично функціонує як «організаційно-правовий механізм проходження до владних структур, а не як явище, що вкорінене в соціальній структурі суспільства та відбиває інтереси певної соціальної групи»[1].

[1] Юдіна О.Г., Колесник В.В. Політична корупція в Україні. URL: http://dimitrov-rada.gov.ua/information/corruption/politichna_korupciya_v_ukrayini.html (дата звернення: 01.12.2024)

Г. Зеленько у науковій праці «Політико-інституційні детермінанти національної стійкості» зазначає, що «для кланово-олігархічного політичного режиму характерні й відповідні механізми інкорпорації політичного класу, специфічні соціальні ліфти, специфічна конфігурація виборчої системи».

«Мета усіх перерахованих інструментів – створення максимальних гарантій для відтворення у владі представників (ставлеників) фінансово-промислових груп (ФПГ). Оскільки основні статки у такій системі отримуються у вигляді ренти за рахунок державних замовлень, які, знову ж таки, є наслідком певних корупційних дій – так званих «відкатів», коли отримувач державної ренти зобов'язаний певний відсоток коштів, отриманих унаслідок державного замовлення, повернути чиновнику, який передає частину з них, у свою чергу, своєму керівнику і так далі. То усі особи у цій «зв'язці» мають бути «своїми». Отже, критерієм ефективності чиновника за такої системи стає саме належність до певної ФПГ і особиста відданість очільнику, а також готовність «грати» саме за неформальними правилами.

У тих рідкісних випадках, коли, скажімо, до Верховної Ради потрапляли люди, які не готові були грати за нав'язаними системою правилами, їх політична кар'єра не була тривалою – система попросту таких відкидала. Парламентських старожилів, не замішаних у корупційних схемах і які не мають бізнесу, можна перерахувати на пальцях. У такий спосіб сформувалася кругова порука і вона стала не тільки звичним правилом, а й основою функціонування і відтворення кланово-олігархічної системи»[1].

Тому підтвердженням є дані журналістських розслідувань про корупцію, зокрема, до ВРУ IX скликання з ВРУ минулого скликання пройшли 53 фігуранти цих розслідувань – народні депутати України від більшості партій та

[1] Зеленько Г. І. Політико-інституційні детермінанти національної стійкості. *Наукові перспективи.* 2021. №12. С.577-588.

по мажоритарних округах, що пройшли до ВРУ IX скликання, мають слід причетності до політичної корупції[1].

Основними зловживаннями серед парламентарів та системними проблемами є:

торгівля впливом;

підкуп виборців на президентських виборах та виборах до ВРУ;

організація тіньового штабу, у якому відбувається розподіл корупційних потоків;

порушення вимог щодо фінансування політичних партій;

надання преференцій при виконанні службових обов'язків;

нецільове використанням земельних ресурсів, в тому числі і незаконна забудова будинку у рекреаційній зоні;

використання влади, або службового становища всупереч інтересам служби, а також у діяльності в умовах конфлікту інтересів;

порушення антикорупційного законодавства та не вжиття заходів із протидії корупції;

хабар;

---

[1] У журналістських розслідуваннях про корупцію фігурують 39 нових депутатів Ради. *Аналітичний портал «Слово і Діло»*. URL: https://www.slovoidilo.ua/2019/08/20/infografika/polityka/zhurnalistskyx-rozsliduvannyax-pro-korupcziyu-fihuruyut-39-novyx-deputativ-rady (дата звернення: 01.12.2024).

Кузьміних прокоментував звинувачення в корупції: Це провокація Українська правда. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/8/7323279/ (дата звернення: 01.12.2024).

Владислав Криклій: молоде дарування корупційних схем знову рветься до влади? *Антикор*. URL: https://antikor.com.ua/articles/562783-vladislav_kriklij_molodoe_darovanie_korruptsionnyh_shem_snova_rvetsja_vo_vlastj (дата звернення: 01.12.2024).

На Банковій прокоментували корупційний скандал із депутатом Юрченком. Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3100030-na-bankovij-prokomentuvali-korupcijnij-skandal-iz-deputatom-urcenkom.htm (дата звернення: 01.12.2024).

Народний депутат Остап Шипайло і корупція у Верховній Раді Цензор.НЕТ. URL: https://censor.net/ru/b3359336 (дата звернення: 01.12.2024).

тендерні махінації та махінації на безтендерних держзакупівлях: закупівля за завищеною ціною, розтрата, тендер з фіктивною конкуренцією, корупційні процеси у тендерах щодо постачання медичного обладнання в лікарні, обмеження конкуренції;

порушення вимог фінансового контролю;

отримання неправомірної вигоди, вчинене службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище;

набуття у власність активів у значному розмірі без законних на те підстав особою, що уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,;

ухилення від сплати податків;

надання преференцій при виконанні службових обов'язків;

підроблення та збут і використання підроблених документів, печаток, штампів та бланків[1].

З метою запобігання корупції ВРУ IX скликання 20 червня 2022 року було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки»[2], яким визначаються напрямки державної антикорупційної політики на найближчий період. Цей Закон сприяв значному прогресу у запобіганні та боротьбі з корупцією, а також забезпечив системний підхід до антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Основним досягненням стало успішне впровадження положень Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки. Ця стратегія має на меті стати надійним орієнтиром та інструментом для всіх публічних установ України в найближчі роки.

[1] ПолітХаб. URL: https://www.chesno.org/politician/ (дата звернення: 01.12.2024).

[2] Верховна Рада України прийняла Закон «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/224304.html (дата звернення: 01.12.2024).

Вирішення питання винищення політичної корупції в українському парламенті слід починати з реформування політичних партій. Зокрема, одним з діючих на сьогодні механізмів такого реформування є запровадження державного фінансування партій, що також входило до «антикорупційного пакету законопроектів»: Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України»[1], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»[2], що слугувало однією з основних умов введення безвізового режиму між ЄС та Україною.

Для зменшення впливу політичної корупції, забезпечення прозорості фінансування та посилення контролю за партійними фінансами було прийнято ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» № 731-VIII від 08.10.2015.[3] Цим законом були внесені зміни до ЗУ «Про політичні партії» № 2365-III від 05.04.2001[4] передбачивши державне фінансування політичних партій. Зокрема, фінансову підтримку отримували всі партії, які пройшли до парламенту, а також ті, що після чергових виборів набрали понад 2% голосів. Однак у парламенті IX скликання ця норма була скасована.

---

[1] Про національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтн. 2014 р. № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text (дата звернення: 01.12.2024).

[2] Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки : Закон України від 14 жовтн. 2014 р. № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text (дата звернення: 01.12.2024).

[3] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовт. 2015 р. № 731-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#Text (дата звернення: 01.12.2024).

[4] Про політичні партії : Закон України від 5 квіт. 2001 р.№ 2365-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 01.12.2024).

Це була вже друга спроба впровадження державного фінансування політичних партій в Україні за всю історію парламенту. Перша така ініціатива відбулася у 2003 році, проте ухвалені тоді положення згодом скасували.

Позитивну динаміку мають наступні результати фінансування політичних партій:

«наявна прозорість та відкритість діяльності політичних партій, зокрема, інформація щодо фінансування розміщується на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (сайт: https://nazk.gov.ua/uk/)[1];

наявні обмеження щодо можливості отримання фінансування політичними партіями на свої офіційні рахунки, також обмеження щодо максимальних сум внесків та стосовно суб'єктів, які мають право фінансувати партії.

Негативні наслідки у таких результатах:

- обмеження щодо отримання фінансування на офіційні рахунки не торкнулися олігархічних партій, оскільки неофіційні заробітки передаються у «конвертах», а офіційно декларуються платежі лише за особливої потреби;
- не стабілізувалась діяльність політичних партій, які отримали державне фінансування, оскільки лише дві партії VIII скликання потрапили у ВРУ IX скликання;
- вплив олігархічних груп на політичні партії не зменшився, так як прохід у ВРУ забезпечується через активну рекламу на олігархічних каналах ЗМІ, діяльність народного депутата Україні «преміюється» за рахунок коштів олігархічних груп, кожна партія у своєму списку має представників олігархату».

Незважаючи на наявність негативних наслідків все ж слід продовжувати реформи, оскільки це буде створювати підґрунтя для подальшого вдосконалення як через доопрацювання законодавства, так і шляхом демократизації самих

[1] Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/(дата звернення: 01.12.2024).

політичних партій. Партії мають стати більш відкритими завдяки забезпеченню прозорості їхніх процедур і діяльності.

Зокрема на думку Д. Сінченка, керівника Всеукраїнської ініціативи «Рух державотворців», реформа політичних партій має бути всеохоплюючою і не може обмежуватись тільки партійними фінансами, зокрема, повинна «мати щонайменше три складові»:

1. «Внутрішньопартійна демократія та публічність» (засідання керівних органів політичних партій, де ухвалюються ключові рішення, повинні бути відкритими для громадськості).

2. «Єдиний портал-реєстр політичних партій» (необхідно забезпечити доступ до інформації про політичні партії, включаючи їхні програми, статутні положення, структуру організацій, склад членів, керівництво та фінансову звітність тощо).

3. «Гроші ходять за виборцем» (модель державного фінансування, за якою 1% від сплаченого ПДФО направляється на підтримку політичних партій. Це сприятиме залежності партій від громадської підтримки, а не від олігархічних впливів. Партії будуть змушені постійно взаємодіяти з виборцями, пояснювати свої дії, виконувати обіцянки та забезпечувати прозорість своєї діяльності, щоб утримувати довіру громадян).

Завдяки реалізації цих трьох простих кроків буде зруйновано олігархічний вплив як на національному, так і на регіональному рівнях. Членам партії стане складніше й дорожче нав'язувати зовнішній вплив. У результаті партії почнуть представляти інтереси своїх членів, а згодом і виборців. Політики почнуть більше цінувати власну репутацію, а керівні посади займатимуть найгідніші представники партій. Це сприятиме запуску механізмів соціальних ліфтів, а

політична корупція, якщо й залишиться, то лише у незначних і прихованих формах[1].

Це твердження важко заперечити, адже внутрішня демократія та відкритість сприятимуть створенню справедливої конкуренції всередині політичних партій і допоможуть усунути практику «торгівлі місцями у виборчих списках». Впровадження єдиного порталу-реєстру політичних партій забезпечить доступ кожного охочого до інформації про партію. Зміна моделі фінансування покращить взаємодію між депутатами та виборцями, а також підвищить вплив громадян на те, чи залишатиметься народний обранець у парламенті.

Якщо враховувати світовий досвід у питанні державного фінансування політичних партій, то такий спосіб існує у 78 зі 173 держав світу: країнах ЄС, а саме: Австрії, Данії, Італії, Канаді, Норвегії, Фінляндії, Франції, Швеції; також у Алжирі і Туреччині. Нині чотири країни Європи не фінансують політичні партії з держбюджету, такими країнам є Білорусь, Мальта, Молдова та Швейцарія.

Крім того, «з метою підвищення прозорості фінансування політичних партій, держави-члени Ради Європи прийняли правила, що регулюють фінансування партій та виборчих кампаній. Загальні принципи, на яких ці правила ґрунтуються, сформульовані у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001 р.): обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов’язаних із виборчими

[1] Сінченко Д. Стовпи системи. URL: https://tyzhden.ua/Election/251408 (дата звернення: 01.12.2024).

кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил»[1].

Серед актуальних сучасних викликів парламентській етиці України, що заважає ефективній роботі вищого законодавчого органу залишається *поведінка депутатів* ВРУ у парламентській і позапарламентській діяльності.

Типовими проблемами поведінки українських парламентарів є:

- відсутність у сесійній залі ВРУ в години, відведені для голосування та на засіданнях комітетів ВРУ до яких їх обрано;

- пошкодження парламентського обладнання;

- непристойні висловлювання в бік інших депутатів та бійки;

- недопустима поведінка депутатів у сесійній залі та поза її межами;

- неетична манера спілкування парламентаря з виборцями та іншими особами тощо.

Як вище зазначалося, найактуальнішим та дискусійним на сьогодні є питання особистої участі парламентаря у пленарних засіданні під час голосування у стінах ВРУ та на засіданнях комітетів ВРУ до яких його обрано.

Згідно з інформацією, що міститься у відкритих джерелах, зокрема з аналізу рішень Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (https://reglament.rada.gov.ua), виявлено, що у період з вересня 2021 року по лютий 2022 року майже половина народних депутатів України без поважних причин брала участь у менше ніж 70% голосувань при прийнятті рішень Верховною Радою на пленарних засіданнях. Крім того, виявлено, що в середньому один або два депутати щомісяця не брали участі у більш ніж 50% засідань комітетів, до складу яких вони входили, без поважних причин. У січні 2022 року таких депутатів було чотири. У загальному

[1] Беззуб І. Фінансування політичних партій: зарубіжний досвід та Україна. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 2 (187). С. 3–12. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2020/2.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

середньому 23 депутати не брали участі без поважних причин у більш ніж 30% голосувань та у більш ніж 50% засідань комітетів[1].

Цей аналіз свідчить про порушення парламентарями обов'язку, передбаченого п. 3 частини 1 ст. 24 ЗУ «Про статус народного депутата України», присутності та особистої участі у засіданнях Верховної Ради України та її органах. Такі порушення призводять до юридичної відповідальності депутатів, зокрема, законодавством передбачено матеріальну відповідальність відповідно до ЗУ «Про статус народного депутата України» та Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 03.12.2019 № 1240-к «Про порядок обліку робочого часу та здійснення виплат, передбачених статтями 32 і 33 Закону України «Про статус народного депутата України». Однак існуюча санкційна політика є неефективною та не сприяє належному виконанню парламентарем своїх обов'язків.

Одне з дискусійних питань, яке стало викликом для парламентської етики – це *дистанційне голосування* народних депутатів України поза межами сесійної зали. Ініціатива щодо його запровадження виникла внаслідок збройного конфлікту, розв'язаного рф проти України, що призвело до введення воєнного стану по всій території держави на підставі Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»[2]. Ця ситуація стала причиною не лише відсутності депутатів у сесійній залі під час пленарних засідань, а й їхнього перебування за межами країни. У зв'язку з цими обставинами до Верховної Ради України було подано законопроєкт № 7129 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення

[1] Комітет з питань регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. URL: https://reglament.rada.gov.ua (дата звернення: 01.12.2024).

[2]Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні: Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text (дата звернення: 01.12.2024).

дистанційних засідань Верховної Ради України», [1] який передбачає зміни до кількох статей з метою запровадження дистанційних засідань, а саме: «3. Дистанційне засідання може бути проведено у разі введення воєнного стану в Україні, якщо засідання не може бути проведене в залі засідань Верховної Ради» (зміни до ст. 2 Регламенту).

А чи можливо впровадження таких змін за наявної нормативно-правової бази України? Відповідаючи на поставлене запитання наголошуємо, що по-перше, відповідно до частини третьої ст. 83 Конституції України «У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання», а згідно п. 3 частини 1 ст. 24 ЗУ «Про статус народного депутата» народний депутат повинен особисто бути присутнім та брати участь у засіданнях ВРУ. По-друге, відповідно ще до одного джерела права в України - Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності ВРУ) від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, яким констатовано наступне: «Конституція України не передбачає, як сформульовано в конституційному поданні, «постійної фізичної присутності» на засіданнях Верховної Ради України такої ж кількості народних депутатів України, яка є необхідною для набуття Верховною Радою України якості повноважного органу державної влади. Пов'язуючи повноважність Верховної Ради України з відповідною кількістю обраних народних депутатів України, які склали присягу, Конституція України фактично виходить з презумпції відповідальності у роботі всіх народних депутатів України на пленарних засіданнях та за іншими формами діяльності парламенту».

[1] Законопроект № 7129 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» URL: https://ips.ligazakon.net/document/JI07088A?an=92 (дата звернення: 01.12.2024).

КСУ також зазначає «тому при розгляді питання щодо прийняття відповідного рішення кількість голосів, поданих «за», порівнюється саме з конституційним складом Верховної Ради України, а не з кількістю народних депутатів України, присутніх на її засіданні. Присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного рішення («вибору) народного депутата України, а відповідно до пункту 3 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» є обов'язком. Це стосується будь-якого засідання Верховної Ради України, в тому числі і передбаченого частиною першою статті 104 Конституції України урочистого засідання, на якому голосування не відбуваються і рішення не приймаються».

Поряд з цим КСУ розтлумачив, що *«пленарні засідання* – основна форма діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади під час її сесій. Це – регулярні зібрання народних депутатів України у визначений час і у визначеному місці, що проводяться за встановленою процедурою. На них розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і приймаються відповідні рішення з цих питань шляхом голосування народних депутатів України»[1].

Своєю чергою, народний депутат України  присягає, відповідно до ст. 79 Конституції України, додержуватися її вимог та вимог законів України, а також виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників та його повноваження починаються з моменту проголошення ним присяги.

Підсумовуючи за вищевказаним, ініціатива запровадження «дистанційного засідання» є наразі такою, що йде у розріз з чинним законодавством України та є

[1] Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності ВРУ) від 17 жовтня 2002 року *№ 17-рп/2002*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text (дата звернення: 01.12.2024).

порушенням парламентської етики, оскільки залишення країни в складний для неї період та відсутність на пленарних засіданнях без поважних причин є порушенням присяги, яку депутат складає перед Верховною Радою і це слід розглядати як серйозне порушення обов'язків народного депутата України.

Поряд із заявленими ризиками, найбільш кричущим сучасним викликом є *колабораціонізм* у стінах ВР України. Це підтверджується тим, що українські правоохоронці від початку повномасштабної війни з рф розслідують тисячі кримінальних справ щодо державної зради, в тому числі і за колабораційну діяльність. Серед підозрюваних, зокрема, є і народні депутати України.

Притягнення до відповідальності осіб за вказану діяльність стала можливою через внесення змін до Кримінального кодексу України статтею $111^{-1}$ «Колабораційна діяльність», які набули чинності 15 березня 2022 року.

Колабораційна діяльність, згідно вказаної статті, зокрема трактується, як «публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України».

Разом із тим, після початку війни частина депутатів партії «Опозиційна платформа – За життя» («ОПЗЖ») втратила політичну легітимність через зв’язки з Росією, як результат – діяльність партії була офіційно заборонена 15 вересня 2022 року. Ініціатором заборони виступило Міністерство юстиції шляхом звернення із відповідним позовом до суду адміністративної юрисдикції. За результатами розгляду справи остаточне рішення було ухвалено Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду України, який відхилив

апеляційну скаргу проросійської політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» («ОПЗЖ») на рішення судів нижчих інстанцій і, таким чином, остаточно поставив крапку у цьому питання, заборонивши її діяльність в Україні[1].

Як висновок, зазначимо, що нині перед парламентською етикою постало ряд викликів, які потребують усунення, оскільки метою парламентаризму є досягнення пріоритетності загальнодержавного блага над індивідуальним – особистим благом народного депутата, заявлене ще посилюється тим, що Україна, опинилась в епіцентрі широкомасштабної агресії рф.

Сучасними викликами парламентської етики постали:

- недотримання норм парламентської етики народними депутатами України;
- політична корупція серед народних обранців;
- відсутність народних депутатів у ВРУ під час голосувань при прийнятті рішень на пленарних засіданнях та засіданнях комітетів, до складу яких їх обрано;
- інші виклики, спричинені воєнним станом, зокрема колаборційна діяльність українських парламентарів.

**Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с.
2. Григорович Л.С. Утвердження демократичних цінностей як основа консолідації сучасного українського суспільства. Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства : монографія / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 144

[1] Постанова Верховного Суду від 15.00.2022 у справі № П/857/8/22 (адміністративне провадження № А/990/12/22) у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду: судді-доповідача - Губської О.А., суддів: Білак М.В., Загороднюка А.Г., Калашнікової О.В., Шевцової Н.В.) URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460 reyestr.court.gov.ua/Review/106339460 (дата звернення: 01.12.2024).

с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

3. Григорович Л.С. Утвердження демократичних цінностей як основа консолідації сучасного українського суспільства. Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства: монографія /авт. кол.: В.А.Гошовська [та ін.]: за ред. В.А.Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 220 с. Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата». С.104-111.

4. Даниленко Л.І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. Том 18 № 2 (2023) С. 25-30. https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1609/1307

5. Декларація відкритого парламенту від 15 верес. 2012 . URL: https://openingparliament.org/declaration (дата звернення: 01.12.2024).

6. Дудко І. До питання про дипломатію і міжнародні зв'язки Верховної Ради України в умовах широкомасштабної агресії РФ. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2022. № 42. С. 202-219.

7. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. Аналітична записка. НІСД : веб-сайт. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/etika-deputatskoi-diyalnosti-ta-institut-disciplinarnoi-vidpovidalnosti (дата звернення: 01.12.2024).

8. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України/ Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ, 2017. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

9. Законопроект № 7129 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» URL: https://ips.ligazakon.net/document/JI07088A?an=92 (дата звернення: 01.12.2024).

10. Зеленько Г. І. Політико-інституційні детермінанти національної стійкості. Наукові перспективи. 2021. №12. С.577-588.

11. Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/etychne_ta_pravove_blok_165h235_2015-07-21_preview_1.pdf

12. Комітет з питань регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. URL: https://reglament.rada.gov.ua (дата звернення: 01.12.2024).

13. Конвенція Організація Об’єднаних Націй, Конвенція ООН проти корупції (Нью-Йорк, 2004 р.), ст. 8.2. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата звернення: 01.12.2024).

14. Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 01.12.2024).

15. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 01.12.2024).

16. Кримінальний кодекс України від 19 груд. 2019 р. №. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 01.12.2024).

17. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. URL: http:// radaprogram.org/sites/default/files/publications/komentar_do_reglamentu-berez-2015.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

18. Медведєва Л.М. Правові основи регулювання парламентської етики в Украні. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Medvedeva.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

19. Необхідність та функції кодексів етичної поведінки : Центр з розбудови доброчесності в оборонному секторі. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/8/pdf/BB-GGG-8-ukr.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

20. Парламентська асамблея ОБСЄ, Брюсельска декларація Парламентської ассмблеї ОБСЄ і резолюції 15-ої щорічної сесії (Брюсель, 2006), С. 40-41. URL: http://www.osce.org/ru/pa/19801 (дата звернення: 01.12.2024).

21. Рада Європи, Рекомендація № 60 (1999) «Про політичну добропорядність місцевих та регіональних виборних представників» (Страсбург, 1999 р.). URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=927131&Site=COE (дата звернення: 01.12.2024).

22. Сінченко Д. Стовпи системи. URL: https://tyzhden.ua/Election/251408 (дата звернення: 01.12.2024).

23. Суслова. І. Флурі.Ф., Будрак. В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. Женева-Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с. URL: http:// euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf.

24. Шестакова Ю.В. Політико-правові засади парламентської етики в Україні: дис… д-ра філос. : г-зь зн. 05 Соціальні та поведінкові науки спец. 052 Політологія. К: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 270 с.

25. Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and

Human Rights (ODIHR) Ul. Miodowa 10, 00–251 Warsaw, Poland. 2012. URL: http://www.osce.org/odihr/98924?download=true (дата звернення: 01.12.2024).

26. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD, 2011, URL: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

27. Nowak, Manfred, Human Rights: Handbook for Parliamentarians [Права людини: довідник для парламентарів], Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, No. 8, 2005 URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

28. Power, G., Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians [Руководство по парламентской этике и поведению – инструкции для парламентариев]. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption & Westminster Foundation for Democracy, 2006. URL: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ EN.pdf (дата звернення: 01.12.2024).

29. Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, Council of Europe, 6 November 1997, URL: https://rm.coe.int/16806cc17c (дата звернення: 01.12.2024).

30. Resolution 1214: Role of Parliaments in Fighting Corruption [Резолюция 1214: Роль парламента в борьбе с коррупцией], PACE, 5 April 2000, URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN. asp?FileID=16794&lang=EN] (дата звернення: 01.12.2024).

31. Transparency International. URL: https://cpi.ti-ukraine.org/#/; https://mvs.gov.ua/uk (дата звернення: 01.12.2024).

# РОЗДІЛ 4.
# НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ Й ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ УКРАЇНИ

1. *Аналіз нормативно-правового забезпечення гендерної політики.*
2. *Розвиток гендерної демократії.*
3. *Суб'єкти забезпечення гендерної рівності в державі .*
4. *Досвід Наукової школи вітчизняного парламентаризму з розвитку гендерної рівності у публічній владі України.*

## 1. Аналіз нормативно-правового забезпечення гендерної політики

У сучасних умовах розвитку України, яка перебуває в умовах війни з рф вже понад десяти років, важливим залишається питання збереження демократії, зокрема, гендерної політики, яка закріплює *принцип рівності* прав жінок і чоловіків в усіх сферах життя.

Проведений нами аналіз нормативно-правового забезпечення гендерної політики свідчить, що в українському законодавстві визначено основні норми гендерної демократії, які знайшли своє відображення у Конституції України[1], законах України[2-3], Державній програмі забезпечення рівних прав та

[1] Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

[2] Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 52, ст.561). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text

[3] Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.412). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text

можливостей жінок і чоловіків[1], Державній стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року[2] та ін.

У ст. 24 *Конституції України*, зокрема, зазначено: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров`я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям».

Щодо гендерних законів України, то охарактеризуємо їх коротко, проаналізуємо стан виконання і чинники впливу.

У *Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»* (2005) визначено основні напрями державної політики, які спрямовані на попередження чи недопущення порушень у цій галузі. Але в ньому не встановлено заборони та покарання за порушення принципу гендерної рівності. Ми вважаємо це *однією з причин впливу на якість його виконання.* Втім, виконавці, для яких цим законом встановлена чітка вимога держави і існує достатньо чітке виконання.

Наприклад, це стосується:

- Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, для якого

[1] 115. Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року: Постанова Кабінету міністрів України від 11 квітня 2018 р. N 273. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180273.html

[2] 116. Про затвердження Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (проект): Постанова Кабінету Міністрів України. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/709

встановлено проведення обов'язкового *контролю* за дотриманням ґендерної рівності при вирішенні кадрових питань у центральних та місцевих органах виконавчої влади (ст. 11);

- Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо *щорічної доповіді* з висвітлення питань дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та насильства за ознакою статі (ст. 9).

Щодо Щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання і захисту прав людини і громадянина в Україні за 2021 рік[1], то вона має рекомендаційний, а не настановний чи контрольний характер, як цього передбачає ст.9 цього закону, якою встановлено, що ця посадова особа наділена саме функцією контролю, а не функцією консультування.

Тобто, контрольна функція уповноваженої особи замінюється функцією консультування. Це помітно в результаті відсутності чи не достатності зворотного зв'язку між уповноваженою особою і суб'єктом контролю. Але, згідно теорії управління, саме у результаті реалізації функції контролю органом державної влади (далі – ОДВ) має відбуватися зворотній зв'язок і суттєво покращуватися ситуація у підконтрольній сфері. Втім, згідно аналізованого звіту уповноваженої посадової особи у рамках здійснення контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, контроль здійснюється практично без зворотного зв'язку і без встановлення винних за невиконання чи не якісне виконання поставлених завдань.

Причина такого стану полягає, на наш погляд, *у не достатньому рівні професійної підготовки фахівців, зокрема щодо знань теорії* державного управління, для виконання загальнодержавних завдань такого рівня.

---

[1] 159. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання і захисту прав людини і громадянина в Україні за 2021 рік. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf

Все ж, наявність Інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить про те, що в державі ці питання знаходяться під контролем вищого органу державної влади – Верховної Ради України (далі – ВР України) і тому її уповноважена особа має щорічно робити таку доповідь.

До повномасштабного вторгнення рф в Україну такі доповіді були регулярними, одна вони не мали єдиного шаблону і тому за ними складно було визначити тенденції. З початком війни з рф у цій доповіді уповноваженої особи у 2022-2024 роках гендерні питання взагалі не відображаються. Причина полягає у *насичені цього звіту іншими питаннями*, пов'язаними з обмеженнями громадян у період воєнного стану і тому гендерні питання не є пріоритетними.

Це посприяло посиленню уваги до гендерних питань з боку інших суб'єктів гендерної політики - органів державної влади (далі – ОДВ), органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), органів представницької влади (далі – ПОВ), громадських об'єднань. Для них визначено конкретні завдання у чинному законі, а саме:

- у стаття 12 передбачено запровадження посади уповноваженої особи (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в ОДВ та ОМС;

- у статті 7 передбачено надання повноважень у цій сфері громадським об'єднанням.

Тобто, під час війни, коли на центральному рівні управління питання гендерної рівності не висвітлюється у щорічній доповіді уповноваженої особи ВР України, місцеві органи влади і громадянське суспільство мають «перехопити» цю ініціативу і постійно дбати про виконання гендерного законодавства. Вони повинні здійснювати не лише *просвітницьку, моніторингову, консультативну, інформаційну, комунікативну, міжнародну діяльність, а й контрольну.* І у воєнний час особливо важливо, щоб громадянське суспільство і публічні органи влади стали активними акторами у цій діяльності.

Для встановлення стану їх активності нами проведено у травні 2023 року дослідження сайтів кількох ОМС України, зокрема, Київської міської ради[1], Київської обласної ради[2], Львівської міської ради[3], Харківської міської ради[4], Одеської міської ради[5].

У результаті виявлено, що практично на всіх сайтах є пошукові програми з гендерної тематики. На наш запит ми отримали значну кількість інформаційного матеріалу про гендерну діяльність в цих органах влади.

Так, по Київраді ми отримали 231 результат; по Львівській раді - 250; по Одеській раді - 184. Цей матеріал різноманітний. Він включає різні пропозиції та рекомендації з гендерних питань, які наповнюють публічне середовище інформацією, яка *сприяє формуванню нової поведінки і нової цінності в суспільстві, зокрема цінності рівного ставлення до обох статей в усіх сферах їх* життєдіяльності.

Таким чином, помітна нова тенденція в українській системі державної влади і місцевого самоврядування та в українському суспільстві щодо *визнання гендерної рівності як цінності та необхідності її врахування у власній діяльності.*

Наприклад, на сайті Васильківської міської територіальної громади Київської області[6], яка визначена нами як експериментальний майданчик, формування інформаційного середовища забезпечується максимальним висвітленням доступної і зрозумілої інформації з гендерної проблематики. На

---

[1]Офіційний портал Києва URL: https://kyivcity.gov.ua/search.html?q=%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80

[2] Київська обласна рада. веб сайт. URL: https://kor.gov.ua

[3] Львівська міська рада URL: https://city-adm.lviv.ua

[4] Харківська міська рада https://www.city.kharkiv.ua

[5]Одеська міська рада URL: https://omr.gov.ua

[6]Васильківська міська територіальна громада. https://vasylkivrada.gov.ua/?s=%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80

цьому сайті у 2021році - першій половині 2023 року висвітлено таку інформацію, наприклад, про:

- зустріч з Головою офісу - Представницею ООН Жінки в Україні та міністром у справах ветеранів України;

- наявність «гарячої лінії» з питань запобігання та протидії домашньому та гендерно зумовленому насильству;

- налагодження партнерських відносин з Німеччиною у сфері забезпечення гендерної рівності;

- участь у проєкті міжнародної організації з міграції «Людський вимір: ефективне управління за допомогою даних та залучення громад»;

- щорічну участь в акціях до Міжнародного дня боротьби з насильством щодо жінок 25 листопада;

- участь у проєкті "Будь" для участі жінок, які шукають роботу в ІТ та креативних індустріях тощо.

Ці та інші заходи, які здійснюють ОМС і громадські об'єднання з питань гендерної рівності, сприяють покращенню ситуації в державі, формують нові цінності у суспільстві, забезпечують виконання положень чинного Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», не зважаючи на війну України з рф. Така їхня активність та набуття ними досвіду у цій сфері може стати гарантією збереження демократичних надбань нашої держави і сприяти реалізації чинного закону у воєнний час і повоєнний період.

Наступний *Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»*[1] (2012), на жаль, також має проблеми щодо його реалізації. Так, зокрема, в ньому не відображено базових принципів гендерної політики, таких як *принципи рівності, справедливості, паритетності*, хоча він

[1]Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.412). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text

мав на меті визначення організаційно-правових засад запобігання та протидії дискримінації. Втім, в ньому не визначено чітких вимог до відповідальних посадовців у рамках їхніх службових повноважень у цій сфері, у тому числі, і не встановлення чітких вимог до здійснення парламентського контролю за виконанням гендерних законодавчих актів.

Тобто, цей закон було розроблено з метою покращення ситуації в державі із забезпеченням гендерної рівності між чоловіками і жінками в усіх сферах їх життєдіяльності, але механізмів щодо його реалізації не було визначено. На наш погляд, краще мати менше законів, але якісних і виконуваних, а ніж багато і не реальних.

Це ж стосується й інших *нормативно-правових актів* у сфері гендерної рівності.

Розглянемо їх.

*Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року*[1]. Її метою було вдосконалення механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства та впровадження європейських стандартів рівності.

У ній вже були визначені більш чіткі кількісні показники її результатів, однак не всі вони є прозорими і тому не можуть бути перевіреними.

Наведемо кілька прикладів таких показників.

Показник - «*частка жінок серед народних депутатів* України до 2021 року – 20%». Цей показник є чітким і таким, що легко перевіряється. У ВР України IX скликання їх кількість становить 84 особи, що складає 20,8% від усього складу[2].

Показник - «*частка жінок серед депутатів обласних, районних і міських рад* – 25%». На наш огляд цей показник є некоректний. Адже, коли

[1] Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року: Постанова Кабінету міністрів України від 11 квітня 2018 р. N 273. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180273.html

[2]Статистичні дані. https://vrkadry.rada.gov.ua/news/dijalnist/kadr_zab_dep/72929.html

затверджувалась ця програма (у 2018 році), то вже показники кількості жінок-депутатів в обласних радах становила 15%, у міських радах – 29%, у районних радах – 24%, у селищних радах – 46%, у сільських радах - 56% станом на 2015 рік[1]. Тому варто було вказати у програмі інший показник, більший ніж 25%, щоб не було тенденції до зменшення, а, навпаки, щоб відбувалось зростання цього показника в державі.

Показник - «*частка чоловіків серед осіб, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – 3%*». На жаль, виконання цього показника не можна підтвердити. Однак, якщо такими темпами він буде нарощуватись, як задано цією програмою, то лише за наступні 50 років можна буде досягнути гендерної паритетності. Навряд чи це є стратегією України.

Показник - «*співвідношення середньої заробітної плати жінок і чоловіків у 2021 році мало становити 80%*». Однак, як показують деякі статистичні дані, розрив в оплаті праці на квітень 2019 року становив 26%[2]. Нині він залишається незмінним і не є справедливим, адже 80% це не гендерна паритетність (рівність).

Показник - «*частка жінок серед посад вищого корпусу державної служби (посади категорії "А") – 20%*» - виконаний, про що свідчить : «.. до 78,9 % у 2021 р. Розподіл за гендерною ознакою представників вищого корпусу державної служби, яким затверджено індивідуальну програму, показав, що із 142 державних службовців категорії «А» 106 осіб (75%) – чоловіки, 36 осіб (25%) – жінки[3]. Але

[1]Аналіз демографічної структури місцевих рад. http://provse.te.ua/2015/12/analiz-demohrafichnoji-struktury-mistsevyh-rad

[2]Розрив в оплаті праці на квітень 2019 року все ще становив 26%. URL: https://web.archive.org/web/20190430032443/https://www.unn.com.ua/uk/news/1795675-rozriv-v-oplati-pratsi-mizh-cholovikami-ta-zhinkami-stanovit-26-yurist

[3]127. Розподіл за гендерною ознакою представників вищого корпусу державної служби. URL: https://www.google.com/search?q

на відміну від України в Канаді цей показник складає 66% жінки, а 34% - чоловіки[1].

Показник - «*кількість спеціально підготовлених осіб, відповідальних за проведення гендерно-правової експертизи під час розроблення нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, актів органів місцевого самоврядування – 200 осіб*», який є чіткий, але його не можна перевірити, так як його немає у державній статистиці.

Інші показники цієї Державної програми не можна перевірити, так як вони не мають чітких індикаторів, або індикаторів, які є легко доступними для перевірки громадськими і науковими експертами.

Тобто, не зважаючи на те, що цей нормативно-правовий акт є більш досконалий в аспекті розвитку гендерної політики в Україні, все ж у ньому залишилось багато невирішених питань, які потребували уточнення і знайшли своє відображення в іншому нормативно-правовому акті - *Державній стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року*[2].

Зазначена Стратегія вже краще адаптована до міжнародних інструментів ООН, Ради Європи, Європейського Союзу (далі – ЄС), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі - ОБСЄ), рекомендацій міжнародних моніторингових інституцій у сфері прав людини, Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комісії ООН зі становища жінок тощо. У ній

---

[1]Частка та кількість жінок серед посад вищого корпусу державної служби (посади категорії "А") та найвищих державних службовців (посади категорії "Б") у різних сферах діяльності, відповідно до типології BEIS. URL: https://genderdata.pactukraine.org.ua/uk/74-chastka-ta-kilkist-zhinok-sered-posad-vyshchoho-korpusu-derzhavnoyi-sluzhby-posady-katehoriyi-ta

[2]Про затвердження Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (проект): Постанова Кабінету Міністрів України. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/709

зроблено ґрунтовний аналіз поточного стану справ у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, окреслені головні проблеми та тенденції.

Всі вони практично пов'язані з війною України з рф. І , як зазначається в цьому документі: «За даними швидкої гендерної оцінки, проведеної структурою ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок в Україні, у відносно безпечних областях України, куди масово почали переміщуватися жінки, чоловіки, діти із областей, у яких тривали активні бойові дії, ресурси для зручного розміщення переселенців швидко вичерпалися. Сотні тисяч сімей вимушені були розміщуватися у приміщеннях без належних гігієнічних та санітарних умов, непридатних для тривалого перебування. Критично важлива цивільна інфраструктура в більшості постраждалих областей України зруйнована/пошкоджена, а в інших областях працює на максимальній потужності.

У зв'язку з обмеженими можливостями забезпечення догляду за дітьми дошкільного віку жінки з такими дітьми не мають змоги продуктивно працювати. Також обмеженим є доступ таких жінок до охорони здоров'я та освіти. Засоби до існування здебільшого забезпечуються за рахунок соціальної підтримки, яку надає Уряд, та гуманітарної допомоги.

З початком війни рівень зайнятості населення стрімко знизився, особливо в приватному секторі. Для багатьох сімей, передусім неповних, сімей осіб з інвалідністю соціальна підтримка стала єдиним джерелом доходу. Станом на квітень 2022 року жінки становили близько 72 відсотки одержувачів соціальної допомоги»[1].

Війна з рф продовжується і тому важливим залишається встановлення всередині країни *справедливості*, побудови гендерно збалансованої нормативно-

[1]Про затвердження Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (проект): Постанова Кабінету Міністрів України. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/709

правової бази, створення умов для гендерно паритетних ОДВ, ОМС, ПОВ і, зокрема, парламенту.

Для цього Виборчий кодекс України було доповнено 40-відсотковими гендерними квотами під час формування партіями загальнодержавного та регіональних виборчих списків; законодавство України удосконалено щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах та інших військових формуваннях, а також щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька у догляді за дитиною; більше ніж 80 ОМС в Україні станом на серпень 2021 року підписали Європейську хартію рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад та ін.[1].

Тобто, в Україні за роки незалежності намітився значний прогрес у питаннях реалізації *глобальної гендерної політики*. Починаючи з 2002 року по 2020 рік було прийнято 27 законів України, 9 Указів Президента України, 67 розпорядчих документів Кабінету Міністрів України[2].

Все ж ключове питання полягає не в кількості таких нормативно-правових актів, а в їхній якості та можливості бути реалізованими. На жаль, перші нормативно-правові акти мали у своїй більшості декларативний характер і не передбачали дієвих механізмів реалізації відповідних зобов'язань України й українців щодо гендерних питань. Тому втрачено багато часу у сфері розвитку гендерної рівності в державі.

На сучасному етапі розвитку Україна зобов'язується забезпечити *належний механізм* реалізації прав людини, в тому числі й щодо забезпечення гендерного паритету та впровадження його в життя як загальноприйняту і необхідну норму

---

[1]Про затвердження Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (проект): Постанова Кабінету Міністрів України. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/709

[2]Ґендерна політика в нормативно-правових документах. Частина 1. За заг. ред Левченко К.Б. / Г.Г. Жуковська, К.Б. Левченко, О.О. Остапенко, О.І. Суслова. Київ, 2020. 186 с. ULR: https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/2_viddilu/gender

громадського життя з обов'язковою ратифікацією відповідних міжнародних документів, впровадженням стандартів міжнародного законодавства з урахуванням ґендерної складової, включивши її у норми національного законодавства, державні програми, плани дій з реалізації ґендерної рівності тощо.

У результаті проведеного нами дослідження з'ясовано, що у країнах з високим рівнем доходу 52% жінок займаються державним управлінням; із середнім рівнем доходу - 40%; з низьким рівнем доходу - 29%[1].

У високорозвинених державах світу жінки і чоловіки мають однакові можливості щодо реалізації своїх здібностей, на що вказує *Індекс глобального гендерного розриву, я*кий щороку визначає Всесвітній економічний форум і таким чином оцінює прогрес у досягненні гендерної рівності.

У 2022 році, наприклад, він становив 68,1%[2]. При цьому науковці зазначають, що найменша нерівність існує між жінками і чоловіками у сфері здоров'я й освіти, *найбільша* – в економічній і політичній сферах[3].

Індекс гендерного розриву засвідчує, що країни з найбільш розвиненою економікою є *більш гендерно рівними*. Це забезпечує їм сталий розвиток і більшу стійкість на міжнародному ринку.

Традиційно, ця першість у досягненні гендерної рівності належить Ісландії і країнам Скандинавії.

Україна у зв'язку з повномасштабним воєнним вторгненням рф в Україну у 2022 році погіршила цю позицію і посіла 81-е місце серед 146 країн світу на

---

[1]Valentyna Goshovska, Nataliia Balasynovuch, Liliia Hryhorovych, Volodymyr Goshovskyi, Lydiia Danylenko. Information and legal support for the implementation of a gender approach to public administration. IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.21 (5) No.7, July 2021. pp. 150 – 158. ULR.: http://paper.ijcsns.org/07_book/202107/20210718.pdf

[2]125. Проведено глобальну оцінку гендерної (не)рівності – 2022. URL: https://hromady.org/provedeno-globalnu-ocinku-genderno%D1%97-nerivnosti-2022

[3]Там само.

відміну від попередніх років: у 2018 році - 65-те місце зі 149 країн світу; у 2017 році - 61-ше місце зі 144 країн[1].

В Україні ще залишається доволі низьке представництво жінок у сфері політики й публічного управління, хоча кількість народних депутаток має тенденцію до збільшення.

Тобто, *чим вищий рівень органу державної влади (ОДВ), тим більшою є різниця між задекларованою та реальною* рівністю працюючих у них чоловіків і жінок. Утім, дещо кращою виглядає ситуація у *представницьких органах влади* (далі - ПОВ), які формуються шляхом виборів, на відміну від тих, у яких державні службовці призначаються на посаду на конкурсних засадах (під час воєнного стану – без конкурсів).

Причина полягає в тому, що виборці більше уваги приділяють не статті претендента на посаду в ПОВ (міська рада, обласна рада, парламент), а їхньому життєвому досвіду та результативності у попередній роботі.

Яскравим у цьому плані є приклад парламентської виборчої кампанії 2019 року в Україні, яка вперше в історії наблизила кількість жінок у ВР України до європейських стандартів і продемонструвала суттєву тенденцію зростання: від 2,5% жінок (12 із 475 депутатів) - у складі ВР України І скликання[2] до 20,8% (87 із 423 народних депутатів) - у складі ВР України ІХ скликання (2019 р.)[3].

---

[1]Індекс гендерного розриву: в Україні та світі. ULR: https://kpi.ua/2019-kp8-2

[2]Гошовська В.А. Основи гендерної політики в парламентській діяльності: навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2011. 100 с.

[3]У новообраному українському парламенті стало значно більше жінок-депутаток. URL: https://np.pl.ua/2019/08/u-novoobranomu-ukrains-komu-parlamentistalo-znachno-bil-she-zhinok-deputatok

## 2. Розвиток гендерної демократії

Таке зростання кількості жінок в ОДВ сприяє розвитку *гендерної демократії* в Україні, яка в сучасних умовах, є обов'язковою умовою формування свідомого й активного громадянського суспільства та соціально відповідальної демократичної держави, виступає важливим чинником формування суспільних партнерських взаємовідносин на основі гендерної паритетності[1] і ґрунтується на базових *принципах рівності, справедливості, паритетності.*

*Принцип рівності* сприяє визначенню не лише рівних можливостей для виборців впливати на результати виборів, а й однакових можливостей бути обраними, встановлюючи «однакові вимоги щодо порядку висунення та порядку реєстрації кандидатів на виборні посади, проведення ними передвиборчої агітації, однакові умови на всіх стадіях виборчого процесу, аж до визначення результатів виборів»[2].

Відповідно до принципу рівного виборчого права ст. 76 Конституції України проголошує, що народні депутати України обираються на основі рівного виборчого права, те ж саме стосується і виборів Президента України – у ст. 103 визначено, що Президент обирається на основі рівного виборчого права. У ст. 141 Основного Закону також вказується, що депутати сільської, селищної, міської ради обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, таким самим чином територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову.

---

[1]Гендерні аспекти державної служби : монографія / М.І. Пірен, Н.В. Грицяк, Т.Е. Василевська, О.М. Іваницька; за заг. ред. Б. Кравченка. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 336 с.

[2]Парламентаризм: підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ: НАДУ, 2016. 672 с., с.312.

Дотримання *принципу рівності у* виборчому процесі залежить від багатьох факторів впливу, зокрема, від:

- утворення однакових чи не однакових виборчих округів за кількістю мешканців чи за кількістю виборців;

- створення умов при проведенні пропорційних виборів для завчасного чи не завчасного висвітлення відкритих списків претендентів на посади депутатів на сайті Центральної виборчої комісії (далі - ЦВК) для загальнонаціональних виборів та на сайтах виборчих округів для місцевих виборів;

- створення чи не створення економічних умов у державі для забезпечення рівних можливостей чоловіків і жінок у виборчому процесі, зокрема як активних виборців.

*Принцип паритетності* застосовується у різних ситуаціях, зокрема під час вирішення договірних актів, вирішення конфліктів, зокрема трудових, поділу майна, розгляду питань, що стосуються двох або багатьох сторін та ін.[1].

У Франції, наприклад, цей принцип забезпечується у виборчому законодавстві, яким передбачено, що у виборчих списках політичних партій на муніципальних виборах обов'язково має бути представлена однакова кількість жінок і чоловіків.

Цей принцип покладено в основу паритетної демократії, модель якої розглядається через сукупність таких параметрів, як:

- форма політичного правління в державі, яка спроможна забезпечити пріоритет права та гарантувати задоволення інтересів різних суб’єктів соціуму на засадах дотримання прав і свобод людини;

- інституалізація громадянського суспільства, яка забезпечує самореалізацію та самовиявлення широкого спектру інтересів, що існують у

[1]Паритет. https://leksika.com.ua/13590421/legal/paritet

суспільстві та можливість їх представництва на всіх рівнях і у різних сферах життєдіяльності соціуму;

- взаємодія держави з громадянським суспільством за умов соціального партнерства, яке стає оптимальним варіантом вибору форм та методів співпраці державних та недержавних інституцій та побудови механізму їх взаємин;

- суспільна свідомість, яка визначає суспільну поведінку і перетворюється у фундаментальну політичну і соціальну цінність, що створює умови для діалогу як способу розв'язання існуючих у суспільстві проблем[1] .

«Принцип паритету, покладений в основу сучасної моделі демократії, суттєво впливає на зміни всіх аспектів існування та функціонування як держави так і суспільства. Він має комплексний характер, включаючи інституційні, нормативні та процесуальні трансформації, а також охоплює ціннісні орієнтації та способи і форми поведінки. Багатогранність та багатофункціональність процесу впровадження принципу паритету та формування сучасної моделі паритетної демократії в такий спосіб відкриває нові перспективи суспільного розвитку та надає нові можливості протистояти існуючим викликам як на національному так і на наднаціональному рівнях в умовах глобалізації. Подібна модель орієнтована на застосування ненасильницьких способів вирішення проблем, носить гуманістичний характер, намагаючись узгоджувати різні інтереси та задовольняти різні потреби. Хоч, безумовно, її не слід надто ідеалізувати і розглядати як єдину перспективу вдосконалення демократії. Так це одна з тенденцій і варіант напрямків пошуку оптимізації демократичних механізмів стійкого розвитку»[2].

*Принцип справедливості*, хоч і не закріплений у прямій формі у Конституції України, але він є базовий у правовій системі держави і, як зазначають науковці,

---

[1]Кормич Л.І. Паритетна демократія: навч.-метод. посібник /Л.І. Кормич, Т.М. Краснопольська. Одеса: Фенікс, 2015. 96 с. (Сер. «Навчально-методичні посібники»

[2]Кормич Л.І. Паритетна демократія: навч.-метод. посібник /Л.І. Кормич, Т.М. Краснопольська. Одеса: Фенікс, 2015. 96 с., с.6-7. (Сер. «Навчально-методичні посібники».

відіграє важливу роль в ухваленні справедливих рішень Конституційним Судом, які залежать від моральних якостей суддів, їх правової культури і правосвідомості[1].

У політичній системі держави цей принцип є опосередкованим. Такий висновок виникає внаслідок проведеного нами аналізу нормативних актів, таких як наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про внесення змін до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 28.04.2021 № 72-21[2] та Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства інфраструктури України від 11.10.2022 № 770[3].

У цих нормативних документах визначений загальний перелік моральних і професійно-етичних правил та вимог, які регулюють засади поведінки їх працівників під час виконання ними своїх посадових обов'язків. Однак, у них не йдеться про дотримання принципу справедливості. В основному в них мова йде про доброчесність, субординацію, толерантність, гідну поведінку, політичну нейтральність, але нічого не зазначено про справедливість, яка є одним із базових принципів, покладених в основу багатьох нормативних міжнародних актів із питань гендерної стратегії.

Наприклад, Єврокомісія представила *Стратегію гендерної рівності до 2025 року*, яка має на меті усунути нерівність між чоловіками та жінками в країнах ЄС. В ній зазначено, що жінки переважають серед людей з університетською освітою, але вони заробляють у середньому на 16% менше за

---

[1]Шелевер Н.В. Принцип справедливості та його реалізація Конституційним Судом України під час здійснення правосуддя. http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/14036

[2]Нова редакція загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. URL: https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/propozitsiyi/120/3306/110269?sv

[3]Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Міністерства інфраструктури України: Наказ № 770 від 11.10.2022.

чоловіків; лише 8% керівних посад у великих комерційних компаніях припадає на жінок[1].

Метою цієї Стратегії є «подолання нерівності, стимулювання до перерозподілу влади, впливу та ресурсів справедливим та рівноправним чином, сприяння справедливості та створенню рівних можливостей»[2].

Для цього Єврокомісія визначила такі ключові напрями дій, як свобода від насильства та стереотипів, процвітання в гендерно-рівній економіці, *паритетне лідерство.*

Під свободою від насильства та стереотипів розглядаються два види свободи, гарантовані людині як її основні права та конституціями їх держав.

Конституція України гарантує громадянам рівні конституційні права і свободи, які не може бути обмеженні, зокрема й за ознаками статі (ст.24). Тому *свобода від насильства* розглядається як одне з основних прав людини, яке гарантоване людині, яка має право на гідне ставлення та захист.

Щорічно в Україні з 25 листопада до 10 грудня включно проводиться Всеукраїнська акція “16 днів проти насильства”, мета якої полягає в тому, щоб привернути увагу суспільства до проблем подолання насильства у сім'ї, жорстке поводження з дітьми, протидії торгівлі людьми та захисту прав жінок[3], яка охоплює наступні важливі дати: 25 листопада – Міжнародний день боротьби з насильством щодо жінок; 1 грудня – Всесвітній день боротьби зі СНІДом; 2 грудня – Міжнародний день боротьби з рабством; 3 грудня – Міжнародний день людей з обмеженими фізичними можливостями; 5 грудня – Міжнародний день

[1]Єврокомісія представила стратегію гендерної рівності на наступні п’ять років. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2890855-evrokomisia-predstavila-strategiu-gendernoi-rivnosti-na-nastupni-pat-rokiv.html

[2]Таран А. Шлях до рівності: стратегія гендерної рівності європейського союзу 2020 – 2025 (ч.1). URL: https://jurfem.com.ua/shlyah-do-rivnosti-strategia-gendernoi-rivnosti-2025-ch-1

[3]Свобода від насильства – основне право людини. http://krem.loga.gov.ua/oda/press/news/svoboda_vid_nasilstva_osnovne_pravo_lyudini

волонтера; 6 грудня – Вшанування пам'яті студенток, розстріляних у Монреалі; 10 грудня – Міжнародний день прав людини[1].

Цьому сприяє також Закон України «Про запобігання та протидії домашньому насильству»[2], яким визначено основні засади запобігання та протидії домашньому насильству (ст.4), основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству (ст.5), основні суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству (розділ ІІ), заходи щодо протидії домашньому насильству (розділ У), контроль за дотриманням законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильств (Розділ VIII) та ін. Однак, як і у більшості інших українських законів встановлений контроль за дотриманням положень цього закону є не чіткими, а громадські об'єднання, яким надаються такі повноваження, ще не є недостатньо інституційно спроможними.

Свободу від стереотипів, другий вид свободи, кожна людина може розвивати у цивілізованому світі, спираючись на власні наукові знання і самостійне критичне мислення. Встановлено, що найбільш компетентні фахівці, найменше страждають на стереотипи мислення, у тому числі гендерні. Вони здатні створювати гендерно-рівну політику й економіку у своїх країнах, формувати паритетне лідерство[3-4].

Для реалізації таких напрямів дій в Україні необхідно продовжити роботу над удосконаленням чинного гендерного законодавства, яке має стати гендерно чутливим та нормативно-правових актів регулятивного характеру, прийнятих

---

[1]Всеукраїнська кампанія «16 днів проти насильства». https://mon.gov.ua/ua/news/vseukrayinska-kampaniya-16-dniv-proti-nasilstva

[2]Про запобігання та протидії домашньому насильству: Закон України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text

[3]Гошовська В.А. Лідерство в системі державної служби. Державна служба: підручник: у 2 т. /НАДУ, ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк, О.Ю.Оболенський, С.М.Серьогін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 2. 277 - 320 с.

[4]Політичне лідерство: навч. посіб. / за заг. ред В.А. Гошовської, Л.А. Пашко. К: НАДУ, 2013. 300 с.

місцевими органами влади, які мають встановлювати чіткі вимоги щодо виконання всіх положень чинного гендерного законодавства; а також - подолання гендерних стереотипів**,** які не потребують розроблення нормативних актів, але потребують розвитку загальної культури громадян і політичної культури посадових осіб ОДВ, зокрема, а також їхніх морально-етичних якостей (див. : рис. 1).

| ***Особливості реалізації гендерної політики у публічній владі України*** | | | |
|---|---|---|---|
| *політико-правові аспекти* | | *організаційно-психологічні аспекти* | |
| удосконалення: | | подолання гендерних стереотипів: | |
| законодавства | нормативних актів | зовнішній чинник | внутрішній чинник |
| *шляхом:* | | | |
| *запровадження:* | | *розвитку:* | |
| ґендерно чутливих індикаторів | чітких показників відповідальності | засобів масової інформації | системи освіти, культури, науки |
| *у результаті:* | | | |
| гендерно-правова підтримка | | гендерно-правове інформаційне середовище | |

*Джерело: авторська розробка*[1].

*Рис.1. Особливості реалізації гендерної політики в системі органів державної влади України.*

З рис. 1 видно, що, *особливості реалізації гендерної політики у публічній владі України* позначаються політико-правовими й організаційно-психологічними аспектами, які передбачають:

- по-перше, удосконалення чинного гендерного законодавства та нормативно-правових актів, які мають стати гендерно - чутливими з чітко встановленими вимогами до відповідальних інституцій, що сприятиме в цілому

[1] Баласинович Н.О. Особливості забезпечення гендерної рівності в системі органів державної влади України. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2023. Випуск 46, С. 230–238. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/46_2023/29.pdf

формуванню в Україні гендерно - правової підтримки для ОДВ та громадян і створення мультидисциплінарних команд з реалізації планів дій, спрямованих на досягнення ґендерної рівності і в цілому – на досягнення цілей сталого розвитку, визначених на період до 2030 року на загальнодержавному рівні;

- по-друге, подолання гендерних стереотипів та їх зовнішніх і внутрішніх чинників, які потребують розвитку ЗМІ, системи освіти, культури, науки з метою формування в державі гендерно-правового інформаційного середовища.

Тобто, нормативно-правове забезпечення гендерної рівності у публічній владі України є однією з її особливостей і за результатами нашого дослідження є достатнім - таким, що постійно оновлюється, враховуючи інтереси українського суспільства і вимоги міжнародних організацій, діяльність яких є загальновизнаною у провідних демократичних державах світу.

Нормативно-правове забезпечення гендерної рівності в системі ОДВ, ОМС, ПОВ України ґрунтується на принципах *гендерної демократії до яких ми відносимо принципи рівності, паритетності, справедливості,* які активно застосовуються у міжнародних нормативно-правових актах з гендерної політики і сприяють розробленню *гендерно - чутливого законодавства* та нормативно-правових актів місцевого рівня, які встановлюють чіткі вимоги до виконавців і можуть контролюватися не лише в рамках державного контролю, а й громадського.

Вважаємо, що вдосконалення чинного гендерного законодавства в Україні не можливе без подолання гендерних стереотипів, які існують у суспільстві і тому потрібують формування відповідного гендерно-правового інформаційного середовища шляхом розвитку політичної культури всіх суб’єктів забезпечення гендерної рівності в державі.

### 3. Суб'єкти забезпечення гендерної рівності в державі

До основних суб'єктів забезпечення гендерної рівності в державі ми віднесли ВР України – вищий і єдиний законодавчий орган влади, Кабінет Міністрів України (далі - КМУ) – вищий виконавчий орган влади, Конституційний Суд України (далі – КСУ) – вищий судовий орган влади.

Кожний із них має власну мережу органів влади нижчого рівня ніж державний – регіональний, місцевий, зі своїми структурними підрозділами, які в сукупності складають систему органів державної влади і місцевого самоврядування для виконання гендерної політики.

Так, у *структурі ВР України IX скликання* створено такі підрозділи, які виконують функції реалізації гендерної політики:

- Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин;

- Голова Комітету - Уповноважений ВР України з прав людини (омбудсмен, посадова особа, яка здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина в Україні) зі своїм Секретаріатом;

- заступник Голови Комітету - голова підкомітету з питань гендерної рівності і недискримінації;

- працівники секретаріатів Комітетів ВР України, відповідальні за консультативну та методичну допомогу з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Апараті Верховної Ради України;

- добровільне об'єднання народних депутатів України як міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості», яке функціонує на громадських засадах з 2011 року.

У *Кабінеті Міністрів України* – це:

- Представник Урядового уповноваженого з питань гендерної політики, що функціонує з 2017 року у складі Секретаріату КМУ і забезпечує координацію усіх міністерств і державних органів з гендерних питань, а також забезпечує контроль дотримання Урядом принципу гендерної рівності[1];

- Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, до компетенції якого тепер належать питання ґендерної рівності та координації взаємодії центральних органів виконавчої влади з питань ґендерної рівності зі своєю Патронатною службою, яка забезпечує надання консультацій з політичних та фахових питань, у тому числі, з питань ґендерної рівності;

- Міжвідомча рада з питань сім'ї, ґендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми, що діє у складі Департаменту гуманітарної та соціальної політики Секретаріату КМУ;

- Міністерство соціальної політики як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з гендерних питань.

У *Конституційному Суді України* - це:

- Голова КСУ та його заступники; Апарат КСУ, що включає Секретаріат, службу кожного судді КСУ, інші підрозділи (архів, бібліотека, друкований орган («Вісник Конституційного Суду України»);

- постійні та тимчасові комісії КСУ, які утворюються на пленарному засіданні з метою організації внутрішньої діяльності суду та для забезпечення додаткового дослідження питань, пов'язаних із конституційним провадженням у справі, за участю фахівців у відповідних галузях права;

- Колегії суддів КСУ для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями (про визнання неконституційним

[1]Призначено Урядову уповноважену з питань гендерної політики. URL: https://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/8803-pryznacheno-uriadovu-upovnovazhenu-z-pytan-hendernoi-polityky

правового акту певного органу влади чи про офіційне тлумачення Конституції України, серед суб'єктів подання є й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) та конституційними зверненнями (про надання КСУ висновку щодо певного кола питань, яке подають громадяни, іноземці, юридичні особи, особи без громадянства);

- Науково-консультативна рада КСУ, що забезпечує підготовку наукових висновків з питань його діяльності, що потребують наукового забезпечення[1].

КСУ в цілому забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України, законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Аналізуючи повноваження і структури Центральних органів державної влади у сфері формування і реалізації гендерної політики в Україні за трьома напрямами влади (законодавча, виконавча, судова), відзначаємо, що з однієї сторони, вони діють як незалежні ОДВ, а з іншої – вся їхня діяльність підпорядкована Конституції України, Виборчому Кодексу України, міжнародним нормативно-правовим актам з питань гендерної рівності, чинному гендерному законодавству, що об'єднує їх діяльність і формує державну гендерну політику.

Розглянемо діяльність головних суб'єктів реалізації гендерної політики в Україні - законодавчої, виконавчої, судової гілок влади.

1. *ВР України* формується під час всенародного голосування і має такі чітко визначені показники:

[1]Конституційний Суд України https://uk.wikipedia.org/wiki

- конституційний склад - 450 народних депутатів України, повноваження яких припиняються у день відкриття першого засідання ВР України нового скликання;

- конституційний термін повноважень - 4 роки;

- структуру у складі: профільних комітетів (21 - у ВР України IX скликання), парламентських фракцій (5 - у ВР України IX скликання), тимчасових комісій, які змінюються в залежності від державних пріоритетів та суспільних інтересів на момент проведення загальнонаціональних виборів;

- кількість парламентських партій, які долають п'ятивідсотковий загальнонаціональний бар'єр та, готуючись до парламентських виборів, розподіляють усіх своїх кандидатів на 27 регіональних списків, згідно кількості виборчих округів в Україні;

- вимоги до депутата щодо цензів: громадянства (обов’язкове громадянство України); віку (на день виборів має досягти двадцяти одного року); осілості (має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років).

Порядок виборів до ВР визначається Виборчим Кодексом України[1] із запровадженням якого відповідальність виборців підвищилась. Нині вони обирають не лише політичну партію, яка самостійно на своєму з’їзді визначає список кандидатів у народні депутати, а конкретного кандидата від партії, який отримав більшу підтримку на своїй виборчій дільниці і тим самим підтвердив рівень своєї політичної і професійної компетентності та моральності.

Практично перші дев’ять осіб із партійного списку політичної партії, яка подолала виборчий бар’єр мають гарантовані мандати у парламенті, але інші кандидати формують склад парламентарів від партії саме за регіональною квотою. І тому політичні партії комплектують списки кандидатів завчасно, згідно

[1]Виборчий кодекс України. https://uk.wikipedia.org/wiki

чинного законодавства – до 30 відсотків – на парламентських виборах; до 40 відсотків – на місцевих.

За результатами позачергових парламентських виборів 2019 року, які ще відбувалися за змішаною виборчою системою (за партійними списками обирали половину складу ВР України - 225 депутатів; іншу половину - за мажоритарними округами), у загальнодержавному одномандатному окрузі брали участь 22 політичні партії, з них лише 3 жінки - політичні лідерки.

Що ж до партійних списків, як приклад зазначимо, що у політичних партіях «Факел», «Об'єднання «Самопоміч», «Соціальна справедливість» у списках першої десятки було включено по 5 жінок, а у політичних партіях «Європейська Солідарність» і «Голос» - по 4 жінки, у інших - менше: у політичних партіях «Опозиційний блок», «Патріот», «Свобода» - взагалі бути відсутні жінки; у партіях «Опозиційна платформа – За життя», «Партія Зелених України», «Громадська позиція», «Незалежність» - по 1 жінці; у партіях «Батьківщина», «Українська стратегія Гройсмана», «Сила права», «Радикальна партія Олега Ляшка» - по 2 жінки; у партіях «Сила і честь», «Сила людей», «Слуга народу», «Партія Шарія», «Аграрна партія України», «Рух нових сил Михайла Саакашвілі» - по 3 жінки[1].

Тобто, у першій десятці більшості політичних партій не виконано вимоги чинного законодавства, хоча у середньому вийшли на показник по ВР України IX скликання 20,8%.

Цей показник є кращий за всі попередні роки існування незалежної України, але він не відповідає вимогам чинного законодавства.

І як виявилось, ЦВК зареєструвало ці політичні партії і мало на це право, адже в Законі України «Про Центральну виборчу комісію»[2] не встановлено

[1]Парламентські вибори в Україні 2019. https://uk.wikipedia.org/wiki
[2]Про Центральну виборчу комісію. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text

вимоги щодо контролю за дотриманням політичними партіями гендерної квоти. Нічого не зазначено і про дотримання ними гендерної рівності.

На виборах до місцевих рад (у 2020 році) ситуація в країні була не небагато кращою щодо виконання чинного гендерного законодавства України.

За даними Державної служби статистики України станом на 1 січня 2020 року в Україні з 41 732 779 осіб населення, 22 389 339 становлять жінки, 19 343 440 - чоловіки. Тобто, жінки складали 53,65% населення, а чоловіки – 46,35%[1]. Але на місцевих виборах за Виборчим кодексом України (ч.9. ст.219) було встановлено гендерну квоту навпаки - 40% жінок при реєстрації партійних списків кандидатів у місцевих громадах більше 10 тис. виборців[2].

Як бачимо, статистично гендерні квоти для місцевих виборів *не справедливі, ще й виявились такі політичні партії, які порушили і цю вимогу.* Так, згідно цієї вимоги під час формування єдиного та територіальних виборчих списків партійні організації мали забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). А якщо кількість кандидатів у списку не кратна п'яти, до останніх у списку (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі.

Більшість партій дотрималися цієї вимоги, але деякі віднайшли «нішу», як обійти закон і домовилися з деякими жінками про те, що вони самі знімуть свої кандидатури зі списків після перемоги на виборах за власним бажанням. Адже участь у виборчому процесі - це *справа добровільна*.

Як бачимо, деякі політичні партії віднайшли можливості, як обійти закон, не порушуючи його і пройти до складу ВР України. І саме ці партії, як пізніше

[1]Як спрацювали «гендерні квоти» на виборах-2020 до Харківської міськради. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/470709_yak_spratsyuvali_genderni_kvoti.html//

[2]Там само.

виявилось, виключені зі списку парламентських, а проти деяких їхніх лідерів відкриті кримінальні провадження.

Не зважаючи на вказані проблеми, все ж Виборчий кодекс України є *прогресивним нормативно-правовим актом*, який розрахований на відповідальність політичних партій і професійність ЦВК, окружних, територіальних, дільничних виборчих комісій. Адже в результаті виборів, які є основною формою народного волевиявлення, формується склад ОДВ, ОМС, ПОВ і парламенту та реалізується, визначена державою і суспільством, політика і її гендерна складова.

Досягнення рівності чоловіків і жінок у ВР України й інших ПОВ , ОДВ, ОМС набуває особливої значущості та стає передумовою сталого розвитку нашої держави, одним із пріоритетів її зовнішньої політики; формуються нові *тенденції.*

До позитивних тенденцій нами віднесено:

- створення Інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- формування гендерно-збалансованого бюджету;

- наявність добровільного міжфракційного депутатського об'єднання «Рівні можливості» у ВР Україні, Міжвідомчої ради з питань сім'ї, ґендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми Департаменту гуманітарної та соціальної політики Секретаріату КМУ, Науково-консультативної ради КСУ.

Однак, є і *негативні* тенденції. До них науковці справедливо відносять:

- відсутність або не чітка визначеність рівня відповідальності перед суб'єктами забезпечення гендерної рівності щодо їхнього контролю за дотриманням чинного гендерного законодавства у центральних ОДВ;

- відсутність уваги до забезпечення паритетних умов при формуванні кадрового складу Апарату ВР України, Секретаріату КМУ, Апарату КСУ;

- відсутність відкритої і доступної інформації про конституційні подання Уповноваженого ВР України з прав людини до КСУ та КМУ з питань дотримання гендерного законодавства;

- відсутність чіткого контролю за діяльністю працівників секретаріатів Комітетів ВР України, відповідальних за консультативну та методичну допомогу з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- недостатність забезпечення гендерного мейнстримінгу, зокрема у міжнародній і військовій сферах, коли захист державного суверенітету України є справою кожного громадянина і громадянки держави. Як зазначають науковці, у 2023 році у ЗСУ служать понад 14% жінок, що перевищує їхню кількість у 2,5 рази відносно 2014 року[1]. «Натомість жінки армії оборони Ізраїлю складають 40%, серед яких 25% - офіцерський склад; багато жінок служать в арміях Нідерландів, Швеції, США, інших провідних країнах світу[2].

Забезпечення гендерного мейнстримінгу потребує вирішення питання реорганізації ЗСУ й інших силових і міжнародних структур. Воно є також актуальним і для інших держав світу, які виступили на захисті України від воєнної агресії рф.

Особливої уваги також потребує реформа Апарату ВР України, який відповідно до законодавства України покликаний забезпечувати діяльність парламенту. Облікова кількість працівників станом на 2020 рік становила 1013 осіб (загальна чисельність за штатним розписом – 1115), з них 683 – жінки, 330 – чоловіки. Серед керівників Апарату, секретаріатів, головних управлінь, управлінь, відділів, секторів, загальна кількість яких становить 173 особи – 90

[1]Гошовська В.А., Даниленко Л.І. Утвердження ґендерної рівності. тенденція до паритетності: міжнародний досвід і Україна. Наукові перспективи. № 7(37) 2023. С.127-139. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5649

[2]Рудомський Руслан. Ізраїль, Норвегія і Швеція призивають в армію дівчат: чи візьме Україна з них приклад. URL: https://www.depo.ua/ukr/war/svitovi-trendi-gendernoi-rivnosti-chi-varto-v-ukraini-zaprovadzhuvati-obovyazkoviy-viyskoviy-prizov-dlya-zhinok-202111051386967

чоловіків та 83 жінки. При цьому серед керівництва Апарату (шість осіб: керівник та п'ять його заступників) у 2020 році не було жодної жінки. Значно кращий ґендерний баланс на посадах завідувачів секретаріатів 28 комітетів (15 жінок та 13 чоловіків) та 7 фракцій (3 жінки і 4 чоловіки). Більшість працівників Апарату – жінки, однак вони займають нижчі посади, а доступ до керівних посад в Апараті для них обмежується[1].

Вважаємо доцільну пропозицію вітчизняних науковців щодо акцентування уваги на реалізації всього циклу управління процесами, пов'язаними із забезпеченням гендерної рівності в Апараті ВР України, які вважають, що кожній управлінській функції має відповідати конкретний підрозділ, зокрема:

- функції законопроектної, організаційної, контрольної діяльності має реалізовувати підкомітет з питань ґендерної рівності і недискримінації;

- інформаційної - міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості»;

- моніторингової - управління моніторингу рівних прав і свобод;

- консультативної - відповідальні особи в Апараті ВР України (у секретаріатах комітетів і фракцій, помічники-консультанти парламентарів)[2].

2. *Кабінет Міністрів України (далі – КМУ)* - уряд - формується ВР України за поданням Президента України і Прем'єр-Міністра України, є загальнодержавним колегіальним органом влади, відповідальним, підконтрольним та підзвітним ВР України.

Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.

---

[1]Статистичні дані Управління кадрів Апарату Верховної Ради України станом на 2020 рік. URL : http://vrkadry.rada.gov.ua

[2]Даниленко Л.І, Горулько О.Ю. Гендерна політика у сфері парламентської діяльності: суб'єкти та їх повноваження. Наукові перспективи.2023. № 8(38) 2023. С. 122-135.

У 2023 році у керівному складі КМУ працювало 3 жінки і 3 чоловіки (50/50), керівниками 20-ти міністерств - 4 жінки (20%)[1].

Тобто, у вищому виконавчому органі державної влади не виконується чинне законодавство у сфері гендерної рівності. Аналогічно воно і не виконується і на інших рівнях державної влади – регіональному та місцевому. Так, відповідно до підсумків місцевих виборів у 2020 році, кількість жінок-мерів склала 8,95%, селищних голів - 16,39%, сільських голів – 20,96%[2], хоча Виборчим кодексом України встановлена 40-ка відсоткова квота. У 26 обласних радах лише 4-и жінки є головами (15,4%) і ні однієї - серед голів обласних адміністрацій[3].

Тобто, виконавча влада в областях, районах, районах АР Крим, у містах Києві та Севастополі, яку здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (місцеві органи виконавчої влади) продовжує функціонувати з гендерною упередженістю. Хоча Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ. Голови, в свою чергу, безпосередньо формують склад адміністрацій.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Вона на відповідній території забезпечує: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання

---

[1]Кабінет Міністрів України. https://uk.wikipedia.org/wiki

[2]Що нижчий рівень, то більше депутаток. Скільки жінок потрапили до місцевої влади на виборах-2020 URL:https://www.radiosvoboda.org/a/zhinky-na-miscevyh-vyborah-2020/31027881.html

[3]Список голів обласних рад та облдержадміністрацій України. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki

державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - програми їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодію з ОМС; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Відповідно до Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад, наданих відповідальним суб'єктом у цій сфері Міністерством соціальної політики України рекомендовано ОМС *утворювати консультативно-дорадчі органи,* що розглядатимуть питання, які потребують міжгалузевої узгодженої співпраці, зокрема, визначатимуть шляхи, механізми та способи вирішення проблем територіальної громади, пов'язаних із гендерною нерівністю, протидією торгівлі людьми, домашньому насильству та насильству за ознакою статі, сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом[1].

Виконання зазначених функцій безперечно було б результативнішим за умов дотримання гендерної паритетності в ОМС. Однак це потребує подолання гендерних стереотипів у свідомості керівників держави. Адже, навіть під час *війни з рф, жінки – мери міст демонструють не гірші результати своєї роботи ніж чоловіки, про що свідчать, зокрема, довідки про впровадження результатів нашого дослідження в експериментальних територіальних громадах міста Васильків Київської області, Калинівської селищної ради Фастівського району Київської області, Ковалівської сільської ради Білоцерківського району* Київської

[1]Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2022 № 359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text

області, де жінки - керівниці вирішують питання територіальної громади, *дотримуючись принципу гендерної рівності.*

Наприклад, у місті Васильків Обухівського району Київської області за підтримки міської ради у рамках проекту «Гендерна рівність та соціальна справедливість» у Васильківській міській територіальній громаді, що впроваджується за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та виконується IREX у партнерстві з Будуємо Україну Разом (БУР), Центром "Розвиток корпоративної соціальної відповідальності" (CSR Ukraine), Making Cents International (MCI), Міжнародним республіканським інститутом (IRI) та Zinc Network:

- розроблено гендерний паспорт територіальної громади м. Васильків Київської області;

- створено консультативно-дорадчий орган з питань гендерної рівності при Васильківській міській раді;

- розроблено Програму досягнення рівності в громаді, заснована на принципах Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад;

- створено й успішно функціонує упродовж багатьох років Центр комплексної реабілітації для дітей з інвалідністю Васильківської міської ради «Здоров'я», притулок для жінок і дітей, постраждалих від насильства, сімейних лікарів тощо.

У цілому на місцевому рівні до війни з рф в Україні були відносно гарні показники щодо реалізації принципів гендерної рівності. За результатами державної статистики України у 2021 році, зокрема за соціально-демографічними характеристиками[1] були отримані такі результати:

[1]Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2021 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/gender/gender_u_.htm

- розподіл домогосподарств залежно від віку та статі особи, яка очолює домогосподарство складають 23,7% (жінки), 30,3% (чоловіки), віком від 30 до 59 років (у розділі «Жінки та чоловіки[1];

- середня по економіці заробітна плата жінок становить 82,6% відносно заробітної плати чоловіків (у розділі «Жінки та чоловіки»[2].

3. Обов'язковою передумовою демократичності держави є існування *незалежної судової влади,* яку складає система уповноважених на здійснення правосуддя державних органів - судів - і призначенням якої є розв'язання правових конфліктів з метою захисту прав і свобод людей, інтересів суспільства і держави шляхом застосування чинних норм права до конкретних життєвих обставин.

КСУ уповноважений забезпечити дотримання норм Конституції України. Для цього існує механізм конституційного подання, яке здійснює обмежене коло суб'єктів державної влади, зокрема Уповноважений ВР України з прав людини, та *механізм конституційного звернення*, яким може скористатися будь який громадянин держави, а також іноземні громадяни, юридичні особи, особи без громадянства.

З відкритих джерел, на сайті Уповноваженого ВР України з прав людини є лише подання Омбудсмена до ОДВ, але не до КСУ[3] і серед них – ні одного про порушення гендерного законодавства. Ніби їх немає.

*Це в черговий раз підтверджує наявність гендерних стереотипів і не чіткість визначення функціональних обов'язків посадових осіб у цій сфері діяльності.*

---

[1]Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2022 № 359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text

[2]Демографічна та соціальна статистика / Ринок праці.

[3]Подання. https://www.ombudsman.gov.ua/uk/podannya

За результатами Національного опитування з питань рівності між чоловіками та жінками в Україні зазначено, що 65% проти 23% опитаних погоджуються, що чоловіків частіше призначають на урядові посади ніж жінок. Дві третини (66%) громадян бачать, що наразі в політичному житті домінують чоловіки[1].

Тому справедливою є думка науковців про те, що для реалізації прийнятих рішень необхідно вирішити низку питань нормативно-правового характеру, створити дієву систему контролю й оцінювання проектів законів на предмет забезпечення ними гендерної демократії в державі та країні[2], запровадити посади спеціальних міністрів, що відповідають за дотримання прав жінок, створювати спеціальні комісії і комітети, що опікуються проблемами рівноправності жінок.

Не менш важливим є *інформаційне забезпечення* реалізації принципу гендерної рівності у публічній владі, що базується на використані інформаційно-комп'ютерних технологій (далі – ІКТ), які стрімко розвиваються, про що свідчать *показники Індексу розвитку ІКТ* (GKI). Так :

- у 2015 році за цим індексом Україна займала 79 місце серед 167 в країн світу; у 2020 р. – 77 місце зі 154 країн світу[3];

- у 2021 р. – 66 місце зі 154 країн світу[4];

- у 2022 р. – 68 місце зі 157 країн світу[5].

---

[1]Місце жінки в політиці: що змінилося? URL: https://www.prostir.ua/?focus=mistse-zhinky-v-politytsi-scho-zminylosya

[2]Гендерні стереотипи та ставлення громадськості до гендерних проблем в українському суспільстві / авт. колектив: Ю.І. Саєнко – наук. редактор та інші. Київ: Центр соціальних експертиз Інституту соціології НАН України 2007. 143 с.

[3]Global Knowledge Index 2020. URL: https://www.undp.org/publications/global-knowledge-index-2020

[4]Global Knowledge Index 2021. URL: https://www.undp.org/publications/global-knowledge-index-2021

[5]Хаустова В.Є., Решетняк О.І., Хаустов М.М., Зінченко В.А. Аналіз розвитку ІКТ-сфери в Україні за міжнародними індексами та рейтингами. БІЗНЕСІНФОРМ. № 5. 2022. С. 49-56. URL: https://ndc-ipr.org/media/publications/files/%D0%91%D0%86_05_2022_40-pdf

GKI досліджується за 23 показниками, які поділені на 3 групи - *інфраструктура, доступ і використання*[1].

Як стверджують науковці, його зростання в Україні відбулося за рахунок таких переваг, як «фіксована широкосмугова швидкість завантаження (29 місце); випускники вищих навчальних закладів за програмами ІКТ (31 місце); електронна участь (45 місце), недоліками виявлені ті, що потребують: збільшення покриття мобільної мережі 3G/4G (87 місце); підвищення рівня інвестиції в телекомунікаційні послуги (76 місце); зростання мобільного широкосмугового кошику (82 місце); поліпшення умов для розвитку конкуренції у сфері Інтернету та телефонії (101 місце); збільшення кількості користувачів Інтернету (80 місце);зростання кількості домогосподарств із доступом до Інтернету (79 місце);розвиток індивідуальних стандартних навичок ІКТ (75 місце) та ін.»[2].

Особливу увагу у сфері нашого дослідження привертає показник - «*випускники вищих навчальних закладів за програмами ІКТ*».

Аналізуючи статистичні дані за цим показником звертаємо увагу на те, як відбувається оновлення кадрів в ОДВ та ОМС України в останні роки і встановлюємо, що динаміка зміни рівня освіти державних службовців позитивна, про що свідчить зростання кількості працюючих в цих інституціях, які закінчили заклади вищої освіти (далі – ЗВО). А саме: у 2017 р. – 83,4% , у 2021 році - 92,3% р.; у 2017 р. – 70,8% , у 2021 р. - 74,5%[3].

Кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили свою кваліфікацію, зменшилась з 10636 осіб у 2016 р. до 7476 осіб у 2020 р., а кількість

---

[1]Там само.

[2]Там само, с. 51.

[3] Аксьонова О.В., Волківська А.М., О. М. Яценко О.М., Якобчук В.П., Завгородній А.А. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2022/34.pdf

державних службовців, які підвищили кваліфікацію – зросла з 40235 осіб у 2016 р. до 47222 осіб у 2020 р. [1-2].

Ці дані свідчать про *позитивну динаміку розвитку професіоналізму у сфері публічного управління*. Згідно статистичних даних станом на 31 березня 2023 року фактична кількість державних службовців становить 166 253 осіб[3]. Згідно публічного звіту Голови НАДС України у 2022 році «Диплом про вищу освіту за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» отримали 425 державних службовців та посадових особи місцевого самоврядування»[4].

Таким чином, *інформаційна трансформація українського суспільства* призвела до суттєвих змін у кадровій політиці в системі публічної влади України на засадах гендерного підходу і потребує максимального використання оновлених форм роботи з персоналом із застосуванням сучасних ІКТ. А саме:

- створення спеціальних онлайн-платформ для обговорення різних питань і рішень;

- запровадження електронної звітності, яка є більш прозорою і дозволяє висвітлювати інформацію про бюджетні витрати, діяльність ОДВ та ОМС;

- застосування електронних консультацій з менторами, внутрішніми і зовнішніми експертами;

---

[1]Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua

[2]Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: www. ukrstat.gov.ua

[3]Статистичні дані про склад державних службовців. https://nads.gov.ua/news/statystychni-dani-pro-sklad-derzhavnykh-sluzhbovtsiv99

[4]Публічний звіт Голови НАДС. 2022. с.24. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_2022.pdf, с.24.

- робота з відкритими базами даних, які стають доступними для громадян і фахівців.

Використання інструментів електронного врядування створює можливості для активної участі громадян у прийнятті рішень, сприяє підвищенню рівня довіри до владних структур та впливу громадян на політико-управлінські процеси.

Світовий досвід щодо забезпечення кваліфікованими кадрами органів влади та муніципалітетів вказує на необхідність посилення цієї роботи шляхом застосування сучасних концепцій підготовки кадрів, таких як:

- формування правлячої еліти, що сприяє зміні стану кадрового забезпечення в органах влади з категорії «бідний за кадрами» у стан «забезпечений кадрами»;

- розвиток людських ресурсів «з нуля», що сприяє залученню молодих, незаангажованих старою державною політикою, фахівців до публічної служби та розвитку ефективності наявних людських ресурсів.

## 4. Досвід Наукової школи вітчизняного парламентаризму з розвитку гендерної рівності у публічній владі України

В Україні над розробкою цих концепцій безпосередньо працюють фахівці Наукової школи вітчизняного парламентаризму під керівництвом вітчизняної вченої Валентини Гошовської[1].

Розкриємо їх зміст.

1. *Концепція формування української політико-управлінської еліти* ґрунтується на ідеї про владну еліту, яка є «достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів і політиків

[1]Елітознавство: підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с.

міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями» [1]. В ній визначається, що «реалізуватися може лише соціально розвинений народ, що має власну духовну, інтелектуальну, життєздатну еліту, у яких переважаючими є духовні (вищі), а не матеріальні (нижчі) цінності, колективні (партикулярні) й універсальні а не індивідуальні»[2].

Тому важливою є зміна поведінки службовців органів публічної влади з імпульсивного та стандартного типів на відповідальний[3], який характеризується їх «спроможністю усвідомлено і вільно приймати власні рішення, обирати цілі та способи, методи і стилі їх досягнення»[4].

Відповідальний тип поведінки державних службовців передбачає набуття ними нових управлінських навичок, таких, як «заміна традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції» або «встановлення партнерських відносин між державним та приватним підприємництвом», а також – оволодіння особистими якостями, такими як відповідальність за власні вчинки (тобто, готовність визнати свої недоліки і взяти провину на себе) та вміння долати страх і стримувати гнів (тобто, вміння володіти собою, не впадати в паніку).

Під час проведення навчальних занять із державними службовцями на курсах підвищення кваліфікації в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка у 2021-2022 роках науковцями проводилось тестування з метою виявлення зазначених навичок і якостей особистостей. Встановлено, що «73,1%

---

[1]Елітознавство: підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с., С. 156

[2]Елітознавство: підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с., С. 158

[3]Даниленко Л.І. Політична поведінка державних службовців: ціннісно-мотиваційний аспект. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Політичні науки». 2015. № 4. С. 71-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_13

[4]Елітознавство: підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с., С. 158-159.

респондентів готові відмовитись від авторитарних методів управління і перейти до демократичних, але лише 18,7% із них мають досвід встановлення партнерських відносин із бізнесом та громадським сектором»[1].

Причин такої розбіжності між бажаннями і реальністю можна назвати багато, але головними серед них, як вказують науковці, є доволі низькі рівні резистентності, морально-етичної відповідальності й інноваційності державних службовців. За нашими спостереженнями кожний третій респондент має достатній рівень резистентності, тобто здатен тримати опір і утиск та рівень інноваційності, який вказує на здатність особистості до розроблення чи застосування нових моделей, функцій і методів публічного управління; кожний другий – має високий рівень моральної відповідальності, тобто готовий визнавати свої помилки.

Відповідальний тип поведінки притаманний, як правило, посадовим особам представницьких органів влади. Дослідження вітчизняних науковців вказують на те, що це пов'язано з конкурсних відбором на посаду чи виборами. На виборні посади, як правило, пропонуються кандидати від політичних партій, які мають на них додаткові важелі впливу. Вже існують такі приклади в Україні, коли політичні партії відкликають своїх представників з ПОВ, але це ще не стало нормою нашого життя[2].

Чого не скажеш про інші демократичні країни, в яких за моральну *поведінку парламентарів відповідають політичні партії, які виступають «охоронцями*

---

[1] Даниленко Л.І. Зміна вимог до діяльності державних службовців України в умовах війни з рф. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації: зб. тез щоріч. міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.): / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 230 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/308/files/83f6fe7a-0d2c-437f-952a-58f699c0bc46.pdf/, С. 24.

[2]Даниленко Л.І. Моральна відповідальність - критерій оцінки якості діяльності представницьких органів влади. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 6(36) 2023. С.93-105. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5273

*етичних норм» та відповідними «етичними фільтрами». Вони підтримують лише тих кандидатів, які поводяться відповідно до високих* етичних стандартів.

У країнах розвинутої демократії, зокрема в Австрії, Великобританії, Нідерландах, Польщі, США, Угорщині, Франції, діють чіткі норми регулювання службової поведінки депутатів; чітко встановлені повноваження голови парламенту, які включають виховні аспекти; встановлюються правила поведінки депутатів на пленарному засіданні; визначаються санкції недопущення до засідання за порушення правил службової поведінки та ін.

В Україні з 2017 року у рамках міжнародного проекту МАТРА (Посольство Королівства Нідерланди) було розроблено Етичний кодекс парламентаря, який включив сім базових принципів - самовідданість, непідкупність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, чесність, лідерство, а також - правила їх застосування у професійному житті парламентарів й інструкцію для щоденного використання[1]. Але, на жаль, цей кодекс комплексно не знайшов свого відображення у чинному законодавстві України. Його ідеї розпорошені по різним законам і підзаконним актам. І тому нині знову постало питання про розроблення нового Кодексу парламентаря, а також по внесення змін до законів України «Про статус народного депутата», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України»[2].

Ці зміни, як вказують експерти, «дадуть змогу визначити принципи та правила депутатської етики і визначать відповідальність, яка застосовуватиметься до депутатів, котрі їх порушують. Ідеться і про створення комітету, до предмета відання якого віднесуть питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики. Тож у тексті законопроекту

[1]Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. ULR: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf

[2]Сміян Надія. Етичний кодекс народного депутата знову на часі. URL: http://www.golos.com.ua/article/367342

визначаються особливості формування та діяльності такого комітету. Законотворці подбають і про те, щоби визначити засади розгляду скарг про порушення норм депутатської етики та оскарження рішень про відповідальність за їх порушення»[1].

Це сприятиме ухваленню *Кодексу законів про владу в Україні*, в якому для всіх категорій публічних службовців будуть встановлені однакові етичні вимоги, які сприятимуть закріпленню моральної відповідальності, як ціннісного орієнтиру у поведінці всіх посадових осіб державних органів влади.

А поки, у період війни України з рф, вступ на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування відбувається за спрощеною процедурою, що передбачена Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»[2]. Тобто, на публічну службу під час війни і воєнного стану призначаються особи без конкурсного відбору на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства[3].

За таких умов важливо не помилитися і призначити на посаду в ОДВ та ОМС професіоналів, не лише які мають фахову освіту, а й людей з високим рівнем відповідальності і моральності[4].

---

[1]Там само.

[2]Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/2259-20#Text

[3]Конкурси на державну службу скасовані – оприлюднено закон. ULR: https://zib.com.ua/ua/151468-konkursi_na_derzhavnu_sluzhbu_skasovani__oprilyudneno_zakon.html

[4]Даниленко Л.І. Зміна вимог до діяльності державних службовців України в умовах війни з рф. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації: зб. тез щоріч. міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.): / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 230 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/308/files/83f6fe7a-0d2c-437f-952a-58f699c0bc46.pdf

*Саме такий, ціннісний (аксіологічний), підхід, окрім компетентнісного, має стати базовим у вирішенні кадрових питань у державній службі.*

2. *Концепція розвитку людських ресурсів «з нуля»* спрямована на вирішення питання щодо залучення молодих фахівців до публічної служби. І навіть, не зважаючи на те, що у них не вистачає досвіду і професіоналізму, але вони краще володіють сучасною інформаційною компетентністю, яка є вкрай необхідною в сучасних умовах розвитку цифрового суспільства.

Як зазначено у Стратегії людського розвитку, прийнятій Радою національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року, «не зважаючи на 74-ту позицію серед 189 держав і територій, які представлено в Доповіді про стан людського розвитку за 2019 рік, що опублікована на офіційному вебсайті Програми розвитку ООН», все ж Україна з 1991 року демонструє незначний прогрес у зазначеній сфері порівняно з іншими державами цієї групи[1].

Ми ж проаналізували цей документ в аспекті Концепції розвитку людських ресурсів «з нуля» і побачили, що в ній не передбачено покращення ситуації в гендерній політиці країни за рахунок залучення молоді до роботи в органах державної влади.

Так, наприклад, у розділі «*Забезпечення рівності чоловіків і жінок*» зазначеної Стратегії йдеться про те, що «згідно з тенденціями багатьох держав пострадянського та східноєвропейського простору жінки майже нарівні з чоловіками представлені на ринку праці та в державному секторі зайнятості. Водночас вони найменше представлені у сферах і на посадах із максимальною концентрацією фінансових або владних ресурсів. Однак в Україні зберігається

[1]Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію людського розвитку": Указ Президента України https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text

найнижчий серед європейських держав рівень гендерного балансу в політичному представництві та керуванні державними та економічними процесами»[1].

Для вирішення цих питань у цій Стратегії визначена така стратегічна ціль, як «*Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства та впровадження кращих європейських стандартів гендерної рівності*», яка розкривається через оперативні цілі і сукупність різних критеріїв їх досягнення. Аналізуючи їх, встановлюємо, що з усієї сукупності критеріїв лише три можна визначити, як такі, що відповідають зазначеній концепції – це:

- критерій 2.4. - «розроблення державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2026 року»;

- критерій 2.5. - «використання високоефективних технологій, зокрема інформаційно-комунікаційних, для сприяння розширенню прав та можливостей жінок і чоловіків»;

- критерій 3.3. – «формування толерантного та недискримінаційного освітнього середовища у закладах освіти різних рівнів».

У новій Державній стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року й операційному плані з її реалізації на 2022-2024 роки[2] також не відображено питань щодо молоді та її перспектив. Хоча саме молодь має реалізувати політику гендерної рівності у суспільстві і державі та створювати нові робочі місця з ІТ-технологіями, розвивати основи парламентаризму в нашій державі тощо.

---

[1]Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію людського розвитку": Указ Президента України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text

[2]Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 р. № 752-р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text

Саме на цьому наголошує керівниця Наукової школи вітчизняного парламентаризму – Валентина Гошовська, яка розглядає парламентаризм як багатофакторне явище з усіх можливих векторів науки – права, політології, психології, педагогіки, соціології, філософії, історії тощо, але більше уваги акцентує на державному управлінні. У цій галузі науки нині формується ідея про домінуючу роль парламенту у соціально-економічних і політичних процесах демократичної держави[1].

У перші дні війни і нині під час війни ВР України підтвердила свою спроможність виконувати повноваження, визначені їй Конституцією України, згідно якої «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України» (ст.75)[2].

Згідно статті 91 Конституції України «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією»[3].

Це означає, що прийняття законів є однією з головних функцій Українського парламенту. Тому особливо важливою була робота ВР України у перші дні війни, коли потрібно було повністю адаптувати країну до військового стану.

«Верховна Рада України не стала винятком. Попри постійну загрозу з боку Росії і розуміння, що парламент є однією з потенційних цілей ворога,

---

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

[2]Конституція України 67. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

[3]Там само.

нормотворча робота тривала»[1] відповідно до ст. 92 Конституції України[2] за такими основними напрямами, як політико-правовий, соціально-економічний, державно-управлінський.

Тобто, всі напрями діяльності України як держави під час воєнного стану залишаються в полі зору ВР України. Захищаючи права молоді, освітній процес у закладах освіти також переведений у змішаний формат (очно-дистанційний); захищаючи робочі місця особлива увага приділяється ІК-технологіям, що дає можливість працювати у віддаленому режимі; для залучення молоді на державну службу було скасовано конкурсний відбір на посаду.

В цілому, активне застосування ІК-технологій сприяло покращенню ситуації у гендерній проблематиці в державі. Однак проблемним залишається питання подолання стійких гендерних стереотипів, які проявляються в основному при працевлаштуванні, професійному зростанні й оплаті праці[3].

Нами з'ясовано, що «найбільша кількість жінок працевлаштована у сфері здоров'я (58%) й освіти (52%), соціальній сфері (51%); в управлінській сфері найменше жінок представлено у громадських об'єднаннях, на транспорті, у сільському господарстві, в інформації та комунікаціях, у сфері природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; чим більше жінок в ОДВ та ОМС, тим менше вони страждають від конфліктів, на що вказують дані ПРООН (2021 р.): максимум постраждалих від конфлікту жінок там, де їх на керівних посадах 16%; мінімум – там, де їх 35%»[4].

---

[1]Війна та закони. Як парламент бере участь у війні. https://lb.ua/news/2022/12/27/540542_viyna_zakoni_yak_parlament_bere.html

[2]Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

[3]Valentyna Goshovska, Nataliia Balasynovuch, Liliia Hryhorovych, Volodymyr Goshovskyi, Lydiia Danylenko. Information and legal support for the implementation of a gender approach to public administration. IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.21 (5) No.7, July 2021. pp. 150 – 158. ULR.: http://paper.ijcsns.org/07_book/202107/20210718.pdf

[4]Там само.

Це пояснюється психофізіологічними особливостями чоловіків і жінок у владі, їхніми стилями управління, які суттєво відрізняються:

- у жінок він найбільш емоційний і ґрунтується на співчутті;

- у чоловіків – авторитарний і ґрунтується на бажанні керувати.

Зазначені відмінності стають більш відчутними у середньому і старшому віці, саме тоді, коли чоловіки і жінки посідають керівні посади в органах влади.

Ми вважаємо, що гендерні стереотипи часто виникають через брак своєчасно поданої і засвоєної чоловіками і жінками інформації. Тому нами запропоновано відповідний інформаційно-правовий механізм забезпечення реалізації принципу гендерної рівності в системі органів державної влади, який ґрунтується на двох взаємозалежних та взаємоузгоджених управлінських діях - зборі інформації та державному регулюванні гендерних законодавчих і нормативно-правових актів.

Щодо першої управлінської дії - *збір інформації*, то він включає комплекс методів, серед яких: опитування (виборців, громадян під час перепису населення, через громадські сайти, у будинках пристарілих тощо); анкетування; робота з місцевою громадою, інтерв'ю з експертами, спеціальні опитувальні програми тощо.

Для використання цих методів збору інформації необхідно створити відповідні структурні підрозділи в ОДВ та ОМС і залучити фахівців, які володіють інформаційною компетентністю, своєчасно отримують інформацію для створення різних баз даних, зокрема й створення електронного гендерного паспорту територіальної громади і держави в цілому.

Для збору, обробки й оприлюднення такої інформації виконавці мають дотримуватися Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базуються на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад, затверджених Наказом Міністерства соціальної політики України у 2022 році, згідно яких збирати дані про становище жінок, чоловіків та/або їхніх груп у

сферах, відносини в яких регулюються на відповідних територіях, потрібно за відповідними показниками (демографічні, соціальні, економічні, бюджетні) і по кожній галузі окремо (публічне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура та спорт, житлово-комунальне господарство, економічна діяльність, інфраструктура, безпека та правопорядок, екологія та ін.)[1].

При збирані такої інформації важливо звертати увагу:

- якщо інформація збирається про послуги, яких потребують жінки і чоловіки та/або їхні групи, то потрібно обов'язково вказувати їхній вік, статус, місце проживання, походження, громадянство, стан;

- якщо інформація збирається про вирішення питань щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та/або їхніх груп за напрямками програм розвитку (території чи держави в цілому), то потрібно використовувати інформацію, отриману не лише від органів державної влади, а й від наукових установ, громадських та міжнародних організацій. Така інформація буде більш повною, багатогранною, стандартизованою - такою, що може легко порівнюватися за відповідними параметрами.

На основі опитувань та анкетувань у різних умовах, різними способами та із залученням різних аудиторій відбувається не лише збір необхідної інформації, а й налагоджується активна комунікація між органами влади, громадянами та бізнесом, а також всередині організацій. Отримані дані підлягають обробці і доведенню до центральних органів державної влади так, щоб вони могли ефективно вирішувати проблеми на законодавчому рівні.

[1]Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2022. № 359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text

Нині більшість законодавчих актів, що регулюють рівність прав жінок і чоловіків в Україні, ґрунтується саме на такій зібраній інформації про потреби і можливості чоловіків і жінок і співвідносяться з міжнародними стандартами. Але важливим є забезпечення й інших нормативно-правових актів, які регулюють досліджувану сферу діяльності на муніципальному рівні, відповідними міжнародними стандартами.

*Інформаційне забезпечення є достатньо динамічною системою одержання,* оцінки, зберігання та переробки даних для подальшого прийняття органами державної влади управлінських та політико-управлінських рішень[1], тому потребує особливої гнучкості й оперативності від органів державної влади і їхніх фахівців.

У контексті цього, зазначаємо, що основною вимогою до системи інформаційного забезпечення органів державної влади в умовах упровадження електронного урядування, є те, що вона повинна мати достатньо велику базу методів збору інформації, яка має бути відкритою і доступною для забезпечення активної взаємодії між підрозділами ОДВ та ОМС (всередині), між ОДВ та ОМС (ззовні), між ОДВ та ІГС і бізнесом.

*Щодо другої управлінської дії***,** яка сприяє формуванню інформаційно-правового механізму забезпечення реалізації принципу гендерної рівності в системі органів державної влади, то вона пов'язана *з групою методів* державного регулювання законодавчих і нормативних актів, до яких відносять, як правило, способи, прийоми, засоби державного впливу на соціально-економічний розвиток країни[2]. Серед них, міжнародне законодавство, яке регулює гендерні права, тобто формує таку сукупність засобів державного впливу, які реально

---

[1]Галаган Л.М. Інформаційно-аналітична діяльність як чинник організації сучасного національного інформаційного простору. URL: http://conference.nbuv.gov.ua/report/view/id/298

[2]Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1. С. 37-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_8

забезпечують добробут в країні та ріні права жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності.

До таких документів найперше відносимо Загальну декларацію прав людини (1948 р.), в якій закріплено в міжнародному праві поняття «права людини», яка покладена в основу багатьох подальших нормативно-правових актів міжнародного рівня, які стали базовими і яких особливо дотримуються в країнах з розвиненою демократією.

Це:

- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), яким Міжнародна організація праці (МОП) закріпила право на рівну оплату за працю рівної цінності;

- Конвенція про рівну винагороду працівників чоловіків і жінок за працю рівної цінності (ст. 2);

- Конвенція про охорону материнства (1952 р.), яка поширюється як на жінок, зайнятих на промислових підприємствах, так і на жінок, зайнятих на непромислових і сільськогосподарських роботах;

- Конвенція про працівників із сімейними обов'язками (1981 р.), яка закріпила рівні можливості та рівне ставлення до працівників, чоловіків і жінок;

- Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (ст. 11),я ка забезпечила рівності жінок і чоловіків у користуванні всіма економічними, соціальними і культурними правами, забороні всіх форм дискримінації жінок, зокрема на робочому місці;

- Конвенція про права дитини (1989 р.) стосуються громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав дітей;

- Конвенція про політичні права жінок (1952 р.) визнає політичні права жінок нарівні з чоловіками;

- Європейська соціальна хартія (1996 р.) , яка набула чинності 1 липня 1999 року, втілює в одному документі всі права, гарантовані Європейською

соціальною хартією 1961 року; гарантує права і свободи, які поширюються на всіх людей у їх повсякденному житті;

- Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018-2023 роки, розрахована на шість років і містить шість стратегічних цілей;

- Стамбульська конвенція розширила можливості для боротьби з гендерним насильством та подоланням гендерної нерівності та ін.

Країни-лідери для зменшення ґендерного розриву розглядають ґендерну рівність як принцип, закріплений у власних Конституціях, і як галузь законодавства. Вони вимагають розроблення і впровадження планів боротьби з гендерною дискримінацією від усіх організацій, які налічують понад 30 членів; створюють дієві механізми контролю за забезпеченням принципу гендерної рівності, що включає заходи адміністративного впливу, а в деяких країнах – і кримінальне переслідування.

Питання гендерної рівності широко поширені в усьому світі. Деякі країни вжили ряд заходів для їх майже повної ліквідації. Це розвинені країни Європи та США. Інші країни лише намагаються усунути гендерну нерівність, але досягти цієї мети важко, оскільки справа не в небажанні ОДВ забезпечити рівні права жінок і чоловіків, а в соціально-економічних передумовах.

На сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства у всіх провідних державах світу ступінь використання інформаційного простору та інформаційних технологій ОДВ ОМС, ПОВ стає безпосереднім чинником економічного зростання, соціально-політичної стабільності та розвитку демократичних засад в управлінні державою.

В Україні ведеться достатня інформаційна робота в системі публічної влади, однак вона має бути більше спрямована на розвиток гендерної компетентності державних службовців, що включає питання не лише знань про гендерні проблеми (домашнє насильство, дискримінація при працевлаштуванні, кар’єрні обмеження тощо), а й про способи їх вирішення.

*Особливо на тимчасово окупованих територіях України в результаті воєнної агресії рф проти України, розпочатої повномасштабним вторгненням 24 лютого 2022 року, така робота має бути спрямована на надання допомоги постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного з війною з рф.*

Узагальнюючи зазначимо, що нормативно-правове й інформаційне забезпечення реалізації принципу гендерної рівності у публічній владі України, передбачає існування відповідних *структурних підрозділів в ОДВ, ОМС, ПОВ усіх рівнів, які правильно й ефективно збиратимуть інформацію різноманітними* методами, посилаючись на стандартизовані показники; розробляють пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства на рівні держави і нормативно-правові акти – на рівні місцевих громад, що ґрунтуються на міжнародних нормативних актах у сфері гендерної рівності.

Сучасні інформаційні технології відкривають широкий спектр можливостей для вирішення питань гендерної політики. Використання новітніх інструментів, таких як штучний інтелект, блокчейн технології, віртуальна реальність, масові відкриті онлайн-курси, можуть значно змінити культуру взаємодії в організаціях і в суспільстві в цілому.

Не зважаючи на війну України з рф у нашій державі продовжує активно *формуватися інформаційне поле* для реалізації принципу гендерної рівності (паритетності) шляхом надання різного роду управлінських послуг на різних територіях з реалізації планів дій, спрямованих на досягнення ґендерної рівності і в цілому – на досягнення Цілей сталого розвитку, визначених на період до 2030 року на загальнодержавному рівні.

## Список використаних та рекомендованих джерел


1. Аксьонова О.В., Волківська А.М., О. М. Яценко О.М., Якобчук В.П., Завгородній А.А. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2022/34.pdf
2. Баласинович Н.О. Особливості забезпечення гендерної рівності в системі органів державної влади України. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2023. Випуск 46, С. 230–238. URL: http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/46_2023/29.pdf
3. Гендерні аспекти державної служби : монографія / М.І. Пірен, Н.В. Грицяк, Т.Е. Василевська, О.М. Іваницька; за заг. ред. Б. Кравченка. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 336 с.
4. Ґендерна політика в нормативно-правових документах. Частина 1. За заг. ред Левченко К.Б. / Г.Г. Жуковська, К.Б. Левченко, О.О. Остапенко, О.І. Суслова. Київ, 2020. 186 с. ULR: https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/2_viddilu/gender
5. Гошовська В.А. Парламентаризм як особлива система публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія /авт. кол. Л. Г. Комаха, І. В. Алєксєєнко, В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алєксєєнко. К.: ВПЦ "Київський університет", 2022. 976 с., С. 11-57. ULR: https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a9765d11-a010-45fd-8927-75fad1b63a5e.pdf
6. Гошовська В.А. Лідерство в системі державної служби. Державна служба: підручник : у 2 т. /НАДУ, ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк, О.Ю.Оболенський, С.М.Серьогін. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 2. 277 - 320 с.
7. Гошовська В.А. Основи гендерної політики в парламентській діяльності: навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2011. 100 с .
8. Гошовська В.А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
9. Гошовська В.А., Даниленко Л.І. Утвердження ґендерної рівності. тенденція до паритетності: міжнародний досвід і Україна. Наукові перспективи. № 7(37) 2023. С.127-139. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5649
10. Даниленко Л.І, Горулько О.Ю. Гендерна політика у сфері парламентської діяльності: суб'єкти та їх повноваження. Наукові перспективи..2023. № 8(38) 2023. С. 122-135. Даниленко Л.І. Політична поведінка державних службовців: ціннісно-мотиваційний аспект. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія

«Політичні науки». 2015. № 4. С. 71-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_13

11. Даниленко Л.І. Зміна вимог до діяльності державних службовців України в умовах війни з рф. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації : зб. тез щоріч. міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 230 с. https://ipacs.knu.ua/pages/dop/308/files/83f6fe7a-0d2c-437f-952a-58f699c0bc46.pdf/, С. 24.

12. Даниленко Л.І. Моральна відповідальність - критерій оцінки якості діяльності представницьких органів влади. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 6(36) 2023. С.93-105. http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5273

13. Елітознавство : підручник / кол. автор.; за ред. В. А. Гошовської, Л. Г. Комахи. 2-е видання, перероблене та доповнене. Київ: Вид-во «Центр учбової літератури», 2022. 220 с.

14. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. ULR: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf

15. Єврокомісія представила стратегію гендерної рівності на наступні п’ять років. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2890855-evrokomisia-predstavila-strategiu-gendernoi-rivnosti-na-nastupni-pat-rokiv.html

16. Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2022 № 359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text

17. Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2022 № 359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text

18. Публічний звіт Голови НАДС. 2022. с.24. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_2022.pdf, с.24.

19. Таран А. Шлях до рівності: стратегія гендерної рівності європейського союзу 2020 – 2025 (ч.1). URL: https://jurfem.com.ua/shlyah-do-rivnosti-strategia-gendernoi-rivnosti-2025-ch-1

20. Частка та кількість жінок серед посад вищого корпусу державної служби (посади категорії “А“) та найвищих державних службовців (посади категорії “Б”) у різних сферах діяльності, відповідно до типології BEIS. URL:

https://genderdata.pactukraine.org.ua/uk/74-chastka-ta-kilkist-zhinok-sered-posad-vyshchoho-korpusu-derzhavnoyi-sluzhby-posady-katehoriyi-ta

21. Valentyna Goshovska, Nataliia Balasynovuch, Liliia Hryhorovych, Volodymyr Goshovskyi, Lydiia Danylenko. Information and legal support for the implementation of a gender approach to public administration. IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.21 (5) No.7, July 2021. pp. 150 – 158. ULR.: http://paper.ijcsns.org/07_book/202107/20210718.pdf

# РОЗДІЛ 5.
# ПРОБЛЕМАТИКА АДАПТАЦІЇ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДО ПОТРЕБ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

*1. Штучний інтелект – інструмент підвищення ефективності державного управління.*

*2. Впровадження штучного інтелекту в органах державної влади - шлях до модернізації управлінських процесів.*

*3. Етичні аспекти впровадження технологій штучного інтелекту в публічному секторі.*

*4. Перспективи впровадження технологій штучного інтелекту.*

## 1. Штучний інтелект – інструмент підвищення ефективності державного управління

У сучасному світі стрімкий розвиток технологій, зокрема штучного інтелекту (ШІ), відкриває нові можливості для підвищення ефективності державного управління та оптимізації публічних послуг. ШІ здатен автоматизувати рутинні процеси, аналізувати великі обсяги даних, виявляти приховані закономірності та допомагати в ухваленні управлінських рішень. Використання цих технологій може значно покращити якість державного сервісу, скоротити час виконання адміністративних процедур, знизити рівень корупції та забезпечити більш прозору взаємодію між владою і громадянами.

Особливо актуальним є впровадження ШІ в умовах сучасних викликів, з якими стикається Україна, зокрема під час проведення адміністративно-територіальної реформи, відновлення країни після війни та цифрової трансформації державного сектору. Штучний інтелект може стати інструментом

для вирішення ключових проблем, таких як бюрократизація, брак ефективної комунікації між органами влади, низька якість обслуговування громадян і обмеженість людських та фінансових ресурсів.

Водночас інтеграція ШІ в державні процеси вимагає комплексного підходу, що враховує технічні, правові, фінансові та етичні аспекти. Необхідно забезпечити належну законодавчу базу, захист персональних даних, доступ до сучасної технологічної інфраструктури та підготовку кадрів. Інтеграція ШІ в державний сектор може стати потужним каталізатором для створення ефективної, прозорої та орієнтованої на громадян системи публічного управління. Вона є важливим кроком на шляху до побудови сучасної, ефективної та інноваційної системи державного управління.

Проте, процес адаптації ШІ до потреб українських державних установ та організацій стикається з низкою складних проблем, які вимагають ретельного аналізу та комплексного підходу до їх вирішення.

Існують певні технічні та технологічні виклики, пов’язані з інтеграцією ШІ-систем у наявну інфраструктуру публічного управління. Державні установи часто мають застарілі інформаційні системи та обмежені ресурси для повномасштабного впровадження новітніх технологій. Необхідні значні інвестиції у модернізацію ІТ-інфраструктури, розробку спеціалізованого програмного забезпечення та навчання персоналу роботі з ШІ-рішеннями.

Постає питання забезпечення кібербезпеки та захисту конфіденційності даних у процесі використання ШІ. Державні установи оперують з чутливою інформацією, включаючи персональні дані громадян, тому впровадження ШІ вимагає дотримання суворих стандартів безпеки та прозорості алгоритмів, що використовуються.

Ключовою проблемою є необхідність адаптації нормативно-правової бази України до викликів, пов’язаних з розвитком ШІ. Існує потреба у розробці

відповідних законодавчих актів, які регулюватимуть питання відповідальності, етики та прозорості застосування ШІ-технологій у публічному секторі.

Окрім того, важливим аспектом адаптації ШІ є забезпечення довіри громадян до новітніх технологій у державних структурах. Суспільство має бути поінформоване про переваги та можливі ризики використання ШІ, а також брати участь у процесі прийняття рішень щодо його впровадження.

Сьогодні успішне впровадження ШІ у публічний сектор України вимагає комплексного підходу, який враховуватиме технічні, правові, безпекові та соціальні аспекти. Лише за умови системного вирішення зазначених проблем, Україна зможе ефективно використовувати потенціал штучного інтелекту для підвищення якості державного управління та надання публічних послуг.

У сучасних умовах швидкої цифровізації суспільства визначення пріоритетних напрямків застосування штучного інтелекту в публічному управлінні стає однією з ключових задач для його ефективної модернізації. Адже ШІ має величезний потенціал для трансформації основних державних процесів, таких як надання адміністративних послуг, управління фінансовими ресурсами, моніторинг суспільних потреб та забезпечення безпеки. Завдяки інноваційним рішенням на базі ШІ уряди можуть впроваджувати більш прозорі, швидкі й персоналізовані підходи до взаємодії з громадянами, одночасно підвищуючи ефективність управління і раціональність використання ресурсів.

Проте, для досягнення максимального ефекту від впровадження ШІ необхідно чітко визначити пріоритетні сфери його застосування, враховуючи актуальні виклики та специфіку державного сектору. Наприклад, автоматизація рутинних завдань, таких як обробка документів чи адміністрування соціальних програм, дозволить скоротити витрати часу та зменшити кількість помилок. У сфері охорони здоров’я ШІ може сприяти ранній діагностиці захворювань та ефективнішому управлінню медичними ресурсами. Водночас у сфері безпеки та

правопорядку його алгоритми здатні аналізувати величезні масиви даних для запобігання злочинам і реагування на надзвичайні ситуації [1].

Пріоритетні напрями мають визначатися з урахуванням реальних потреб суспільства, технічних можливостей країни та потенційних соціальних вигод. При цьому важливо враховувати не лише економічну ефективність, але й етичні аспекти, зокрема захист прав громадян та недопущення дискримінації. Таким чином, визначення ключових сфер для застосування ШІ-технологій стане основою для формування довгострокової стратегії цифрової трансформації, яка відповідатиме як поточним потребам, так і майбутнім викликам.

ШІ може значно підвищити ефективність прийняття управлінських рішень на різних рівнях публічного управління. Системи ШІ здатні швидко аналізувати великі обсяги даних, виявляти приховані закономірності та надавати обґрунтовані рекомендації, що дозволяє особам, які приймають рішення, отримувати більш якісну інформацію та оптимізувати свої дії. Це особливо актуально для складних соціально-економічних завдань, таких як розподіл ресурсів, планування інфраструктури чи прогнозування суспільних потреб.

Крім того, ШІ може автоматизувати рутинні операції в державних установах, вивільняючи час та ресурси для виконання більш стратегічних завдань. Наприклад, ШІ-системи можуть оптимізувати логістику, обробку документів, надання базових державних послуг, що значно підвищує швидкість і якість обслуговування громадян.

Важливим напрямом застосування ШІ є *аналітика, моделювання і прогнозування у державній політиці*. Використання ШІ-технологій дозволяє проводити глибокий аналіз даних, виявляти тенденції та чинники, що впливають на складні соціальні, економічні, екологічні процеси. Це надає можливість

[1] Карпенко О.І. Карпенко О. Цифрове урядування: імперативи реалізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57-61

державним органам розробляти більш обґрунтовані та ефективні стратегічні рішення.

Окрім цього, ШІ може бути корисним для підвищення прозорості та підзвітності державних структур. Застосування ШІ-алгоритмів для аналізу державних закупівель, розподілу бюджетних коштів, надання державних послуг сприятиме виявленню потенційних зловживань та оптимізації процесів.

Водночас, впровадження ШІ у державному секторі вимагає ретельного аналізу можливих ризиків, таких як упередженість алгоритмів, загрози кібербезпеки, втрата конфіденційності даних. Важливо забезпечити належні механізми контролю, прозорості та відповідальності при застосуванні ШІ-технологій.

Комплексний аналіз можливостей ШІ демонструє, що ці технології мають великий потенціал для оптимізації та модернізації державних процесів. Проте, їх впровадження потребує зваженого, комплексного підходу з урахуванням технічних, правових, етичних та організаційних аспектів.

Нині ключовими пріоритетними напрямками застосування ШІ-технологій є підвищення ефективності прийняття управлінських рішень, автоматизація рутинних адміністративних процесів, аналітика, моделювання та прогнозування у сфері державної політики, підвищення прозорості та підзвітності державних органів, а також покращення взаємодії між державою та громадянами[1].

ШІ-системи здатні швидко аналізувати великі масиви даних, виявляти приховані закономірності та надавати обґрунтовані рекомендації особам, що приймають рішення на різних рівнях влади. Це особливо актуально для складних соціально-економічних завдань, таких як розподіл ресурсів, планування інфраструктури чи прогнозування суспільних потреб. Використання ШІ-

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305 с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

технологій також дозволить оптимізувати логістику, обробку документів, надання базових державних послуг громадянам, що вивільнить час та ресурси державних службовців для виконання більш стратегічних завдань.

Застосування ШІ-систем для глибинного аналізу даних, виявлення тенденцій та чинників, які впливають на суспільні процеси, сприятиме ухваленню більш обґрунтованих і ефективних політичних рішень. Крім того, використання ШІ-алгоритмів для аналізу державних закупівель, розподілу бюджетних коштів, надання адміністративних послуг дозволить виявляти потенційні зловживання та оптимізувати внутрішні процеси, підвищуючи прозорість та підзвітність державних органів.

Впровадження ШІ-технологій, зокрема чат-ботів та голосових помічників, також може значно підвищити якість, доступність та персоналізацію надання адміністративних послуг, що сприятиме кращому задоволенню потреб населення та покращенню взаємодії між державою та громадянами. Сьогодні застосування чат-ботів та голосових помічників має значний потенціал для підвищення якості, доступності та персоналізації надання адміністративних послуг.

*Чат-боти* можуть суттєво покращити доступність адміністративних послуг, забезпечуючи цілодобову підтримку громадян у режимі реального часу. Такі інтелектуальні віртуальні асистенти здатні швидко і зручно надавати інформацію, приймати запити, консультувати з питань оформлення документів та відстежувати їх стан. Це дозволяє громадянам отримувати необхідні послуги в будь-який зручний для них час без необхідності відвідувати державні установи.

*Голосові помічники*, своєю чергою, сприяють підвищенню персоналізації взаємодії громадян із державними органами. Використовуючи природну мову, люди можуть отримувати індивідуальні консультації, записуватися на прийом, слідкувати за перебігом справ тощо. Така форма комунікації є особливо зручною для людей з обмеженими можливостями, літніх громадян або тих, хто надає перевагу усній взаємодії.

Крім того, впровадження чат-ботів та голосових помічників дозволяє суттєво підвищити якість надання послуг. Ці технології здатні миттєво обробляти запити, швидко знаходити необхідну інформацію та надавати вичерпні відповіді. Вони також не припускаються помилок, характерних для людського фактору, і можуть працювати за чітко визначеними алгоритмами, гарантуючи надання послуг відповідно до встановлених стандартів.

Важливо також відзначити, що застосування чат-ботів та голосових помічників дозволяє державним органам оптимізувати витрати на обслуговування громадян, перерозподіливши функції рутинного характеру на інтелектуальні системи. Це дає змогу звільнити ресурси для приділення більшої уваги складним або нестандартним ситуаціям, які потребують участі висококваліфікованих спеціалістів.

Однак впровадження таких технологій повинно супроводжуватися належним захистом персональних даних, забезпеченням інформаційної безпеки, а також контролем з боку людини для гарантування належної якості надання послуг. За умови дотримання цих вимог чат-боти та голосові помічники можуть стати невід'ємними помічниками громадян у їхній взаємодії з органами публічної влади [1].

Реалізація зазначених пріоритетних напрямів застосування ШІ-технологій у публічному секторі України потребує *комплексного підх*оду, який включає технологічну модернізацію державних установ, розробку відповідної нормативно-правової бази, забезпечення кібербезпеки та конфіденційності даних, а також формування довіри громадян до впровадження штучного

[1]Додаткова інформація: Європейська рада із захисту даних Європейська рада із захисту даних (EDPB), яка замінила Робочу групу зі статті 29 (WP29), включає представників органів із захисту даних кожної країни-члена ЄС. WP29 опублікував рекомендації щодо автоматизованого індивідуального ухвалення рішень та профілювання, які можуть надати корисні вказівки з певних питань. https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053

інтелекту в публічному управлінні. Системний та виважений підхід до використання ШІ-технологій сприятиме становленню сучасної, ефективної та громадоорієнтованої системи публічного адміністрування в Україні.

Своєю чергою, успішне впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України вимагає комплексного та системного підходу, який має бути відображений у всеосяжній дорожній карті. Така дорожня карта має охоплювати ключові етапи та напрямки, що забезпечать ефективну інтеграцію ШІ-рішень у публічне управління[1].

## 2. Впровадження штучного інтелекту в органах державної влади - шлях до модернізації управлінських процесів

Впровадження штучного інтелекту в органах державної влади є одним із ключових кроків на шляху до модернізації управлінських процесів, підвищення ефективності державного апарату та покращення якості надання послуг громадянам. Однак масштабність і складність такого завдання потребують чіткої стратегії та системного підходу. Розробка дорожньої карти впровадження ШІ є необхідною умовою для координації дій, визначення пріоритетів і забезпечення належного виконання всіх етапів інтеграції інноваційних технологій у публічне управління.

Дорожня карта має стати інструментом, який враховує специфіку державного сектору, технологічні можливості країни, а також правові та етичні аспекти використання ШІ. Вона повинна включати ключові етапи впровадження:

[1] Дорожня карта регулювання штучного інтелекту в Україні: https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukrain

від аналізу поточного стану та ідентифікації сфер, де ШІ може мати найбільший вплив, до створення нормативно-правової бази, тестування технологій і їх масштабного впровадження. Крім того, важливо передбачити етапи навчання персоналу, забезпечення кібербезпеки та створення механізмів контролю за використанням ШІ для запобігання можливим ризикам.

Створення дорожньої карти також дозволить оптимізувати розподіл ресурсів, уникнути дублювання зусиль і забезпечити узгодженість дій між різними рівнями влади. Успішна реалізація такого плану стане важливим кроком до створення сучасної, ефективної та прозорої системи публічного управління, яка відповідатиме викликам цифрової епохи та потребам громадян.

Першочергово, необхідно провести ґрунтовну оцінку поточної ІТ-інфраструктури та готовності державних установ до впровадження ШІ. Це дозволить визначити наявні ресурси, виявити вузькі місця та окреслити першочергові потреби в модернізації технологічної бази. Ця процедура є вкрай необхідним кроком перед реалізацією будь-яких проєктів із застосування штучного інтелекту[1].

Оцінка готовності державних установ до впровадження ШІ має охопити не лише технологічні, а й організаційні та кадрові аспекти. Важливо проаналізувати наявність у співробітників необхідних компетенцій у сфері штучного інтелекту, їхню здатність ефективно взаємодіяти з інтелектуальними системами, а також відкритість до впровадження інновацій. Крім того, необхідно вивчити наявність регуляторних, управлінських та бюджетних механізмів, що уможливлюють та підтримують впровадження технологій ШІ.

---

[1] Дорожня карта регулювання штучного інтелекту в Україні: https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukraini-prezentuemodorozhnyu-kartu

Така оцінка дозволить виявити наявні прогалини та недоліки в ІТ-системах державних органів, що можуть стати суттєвим бар'єром для ефективного впровадження ШІ. Застарілі технології, недостатня пропускна здатність каналів, ненадійні системи збереження даних - усе це може унеможливити коректну роботу інтелектуальних алгоритмів та створювати ризики для безперервності надання послуг. Тому необхідно провести детальний аудит наявної ІТ-інфраструктури та визначити першочергові потреби в її модернізації.

Комплексне дослідження поточного стану ІТ-інфраструктури та організаційної готовності дасть змогу чітко визначити конкретні кроки, необхідні для успішного впровадження ШІ. Це дозволить сформувати реалістичні плани модернізації, навчання персоналу, внесення змін до нормативно-правової бази тощо. Відсутність такого всебічного аналізу може призвести до хаотичного, поспішне впровадження ШІ, що загрожуватиме як ефективності роботи державних установ, так і правам та інтересам громадян.

Врешті-решт, ретельна оцінка готовності до впровадження ШІ є критично важливою для забезпечення безпеки, надійності та прозорості функціонування інтелектуальних систем у державному секторі. Це гарантуватиме, що нові технології використовуватимуться виключно на благо суспільства, а не становитимуть загрозу для прав і свобод громадян.

Паралельно слід розробити загальну стратегію та нормативно-правову базу застосування ШІ-технологій у публічному секторі. Ці кроки забезпечать чітке бачення та регуляторне підґрунтя для подальшої реалізації[1].

Важливим етапом має стати пілотування ШІ-рішень на обмеженій кількості державних послуг чи внутрішніх процесів. Це дасть можливість протестувати

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305 с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

технології, оцінити ефективність, виявити ризики та отримати перші практичні напрацювання для масштабування. У процесі пілотування варто приділити особливу увагу забезпеченню кібербезпеки та конфіденційності даних, а також прозорості алгоритмів, що використовуються. Цей процес є принципово новим напрямком, що характеризується високим рівнем невизначеності та ризиків. Застосування ШІ може кардинально змінювати усталені моделі надання адміністративних послуг, впливати на права та інтереси громадян, а також трансформувати внутрішні процеси державних органів. Тому перш ніж масштабувати такі рішення, необхідно ретельно проаналізувати їхній вплив в умовах обмеженого пілотного впровадження.

Пілотування дозволяє виявити та усунути різноманітні технічні, організаційні та правові проблеми, що можуть виникати при інтеграції ШІ в діяльність державних установ. Це може стосуватися як безпосередньої роботи інтелектуальних систем, так і питань захисту персональних даних, забезпечення прозорості алгоритмів, підтримки людського контролю тощо. Усунення таких «вузьких місць» на пілотному етапі сприятиме успішному масштабуванню ШІ-рішень у майбутньому, надасть можливість державним органам поетапно нарощувати компетенції та досвід роботи з ШІ-технологіями. Це стосується як технічних аспектів, так і розвитку відповідних управлінських, регуляторних та етичних навичок персоналу. Поступове входження в нову парадигму дозволить уникнути прикрих помилок та забезпечити більш плавний перехід.

Обмежене пілотування сприятиме формуванню довіри громадян до використання ШІ в публічному управлінні. Поступове, прозоре та контрольоване впровадження нових технологій заспокоїть побоювання людей щодо загроз їхнім

правам та свободам. Це наблизить державні установи до громадян, посиливши усвідомлення ними переваг, які можуть надати ШІ-рішення[1].

Таким чином, пілотування ШІ-рішень на обмеженій кількості державних послуг чи внутрішніх процесів слугуватиме важливим проміжним етапом, що дозволить державним органам крок за кроком впроваджувати технології штучного інтелекту, зберігаючи при цьому контроль над їхнім впливом та гарантуючи захист прав і свобод громадян.

Паралельно з пілотуванням, необхідно розпочати роботу з формування компетенцій державних службовців у сфері ШІ. Це передбачає розробку навчальних програм, проведення тренінгів та забезпечення безперервного професійного розвитку персоналу для ефективного використання нових технологій.

Наступним важливим кроком має бути масштабування впровадження ШІ-рішень на ширше коло державних служб та процесів. Це вимагатиме значних фінансових, технологічних та організаційних зусиль, але дасть змогу реалізувати системні переваги від застосування ШІ у публічному секторі. Масштабування впровадження ШІ-рішень на ширше коло державних служб та процесів є логічним наступним кроком після успішного пілотування окремих застосунків. Такий підхід має низку вагомих переваг, що роблять його необхідним для підвищення ефективності публічного управління.

Розширення сфер застосування штучного інтелекту дозволить забезпечити більшу доступність та якість державних послуг для громадян. Інтелектуальні технології здатні суттєво спростити та прискорити надання широкого спектру адміністративних процедур, від консультацій до оформлення документів. Це особливо важливо для впровадження принципу «єдиного вікна», коли громадяни

[1] Карпенко О.І. Цифрове урядування: імперативи реалізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57-61.

отримуватимуть комплексну підтримку в режимі «24/7» без необхідності особистого візиту до установ.

Застосування ШІ-рішень у внутрішніх процесах державних органів сприятиме підвищенню продуктивності, оптимізації витрат та зменшенню рівня бюрократизації. Інтелектуальні системи здатні автоматизувати рутинні завдання, надавати аналітичну підтримку при прийнятті рішень, виявляти потенційні порушення та ризики. Це дозволить звільнити ресурси для фокусування на стратегічних пріоритетах та відповідальних завданнях.

Масштабування ШІ-рішень забезпечить більшу стандартизацію та уніфікацію державних сервісів. Використання єдиних інтелектуальних платформ сприятиме застосуванню однакових підходів, алгоритмів та критеріїв у різних установах. Це підвищить рівність громадян при отриманні послуг, зменшить корупційні ризики та сприятиме прозорості діяльності органів влади.

Крім того, ширше впровадження ШІ-рішень створить можливості для більш ефективного збору, аналізу та використання даних, що генеруються в процесі надання державних послуг. Це дозволить виробляти більш обґрунтовані управлінські рішення, вдосконалювати політики та програми, а також підвищувати їхню адресність та результативність.

Звичайно, масштабування застосування штучного інтелекту в публічному управлінні має супроводжуватися дотриманням високих стандартів інформаційної безпеки, захисту персональних даних та етичних принципів. Однак за умови належного регулювання та контролю такі технології можуть стати потужним інструментом модернізації та підвищення ефективності державного сектору.

Важливо також забезпечити моніторинг та оцінку результатів, що дозволить вчасно коригувати та вдосконалювати дорожню карту.

Ключовим елементом успішного впровадження ШІ в органах влади є забезпечення довіри та прийняття з боку громадян. Тому невід’ємною частиною

дорожньої карти має стати комплекс заходів із інформування суспільства, налагодження ефективної комунікації та залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень.

Реалізація такої всеосяжної дорожньої карти впровадження ШІ в державному секторі України потребує координованих зусиль, залучення експертів, а також політичної волі та стратегічного бачення керівництва. Лише комплексний та системний підхід здатен забезпечити ефективну інтеграцію штучного інтелекту в органи влади та отримання максимальних переваг для державного управління та надання публічних послуг[1].

Впровадження штучного інтелекту у публічне управління відкриває нові можливості для підвищення ефективності державних послуг, автоматизації процесів і покращення взаємодії між владою та громадянами. Проте, активне використання цих технологій вимагає створення чіткої нормативно-правової бази, яка забезпечить їхнє безпечне та етичне застосування. Розроблення законодавчих актів, що регламентуватимуть використання ШІ в органах державної влади, є ключовим етапом у забезпеченні прозорості, захисту прав громадян та дотримання міжнародних стандартів.

Такі акти повинні враховувати питання конфіденційності даних, відповідальності за ухвалення рішень ШІ, недискримінаційності алгоритмів та забезпечення кібербезпеки. Крім того, законодавство має визначити порядок ліцензування, сертифікації та контролю за розробниками й користувачами ШІ, а також регулювати використання технологій у сферах, які мають критичне значення для суспільства, таких як охорона здоров’я, правосуддя та соціальний захист[2].

---

[1]Карпенко О.І.Цифрове урядування: імперативи реалізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57-61.

[2] Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: монографія. К.: НАДУ, 2005. 251 с.

Чітке законодавче регулювання стане гарантією того, що штучний інтелект використовуватиметься не лише ефективно, а й відповідально, сприяючи довірі суспільства до новітніх технологій і підвищуючи ефективність публічного управління.

Ключовими елементами цієї нормативно-правової бази мають стати закони та підзаконні акти, що визначатимуть загальні принципи, права й обов'язки учасників, вимоги до ШІ-систем та процедури їх застосування. Зокрема, необхідно чітко прописати сфери використання ШІ в публічному управлінні, процедури прийняття рішень за участю ШІ, вимоги до якості та безпечності алгоритмів, механізми контролю та аудиту.

Важливим аспектом законодавчого регулювання має стати забезпечення захисту персональних даних та недопущення їх неправомірного використання ШІ-системами. Необхідно встановити чіткі правила збору, обробки та зберігання даних, а також визначити відповідальність за порушення конфіденційності.

Окремий блок нормативно-правових актів має стосуватися регулювання питань етики та недискримінації при застосуванні ШІ в органах влади. Тут варто передбачити обов'язкову експертизу алгоритмів на предмет упередженості, а також механізми оскарження рішень, прийнятих за участю ШІ, якщо вони порушують права та свободи людини. Адже рішення, ухвалені за їхньою участю, можуть істотно впливати на права, свободи та законні інтереси громадян. Тому необхідно запровадити обов'язкову комплексну експертизу алгоритмів на предмет відсутності упередженості, дискримінації за ознаками раси, статі, віку, стану здоров'я тощо. Це дозволить гарантувати рівне та справедливе ставлення до всіх членів суспільства.

Важливо встановити чіткі механізми оскарження рішень, прийнятих за участю ШІ-систем, якщо громадяни вважають, що їхні права були порушені. Громадяни мають право ознайомлюватися з логікою роботи таких інтелектуальних систем, а в разі виявлення дискримінації чи інших недоліків - вимагати перегляду або скасування ухвалених рішень. Це забезпечить підзвітність застосування ШІ-технологій у державному управлінні[1].

## 3. Етичні аспекти впровадження технологій штучного інтелекту в публічному секторі

Регулювання етичних аспектів взаємодії людини та машини в публічному секторі потребує чіткого визначення відповідальності за можливі негативні наслідки. Має бути передбачена відповідальність як розробників ШІ-систем, так і посадових осіб, що приймають рішення з їх використанням, у разі порушення прав і свобод громадян. Це сприятиме підвищенню доброчесності та відповідальності всіх учасників процесу цифровізації державного управління.

Крім того, нормативно-правові акти у сфері етики ШІ мають містити вимоги щодо забезпечення прозорості, пояснюваності та підзвітності алгоритмічних рішень. Громадяни повинні мати можливість розуміти логіку, за якою ШІ-системи приймають рішення, що впливають на їхні права та інтереси.

Цей окремий нормативно-правовий блок з питань етики та недискримінації при застосуванні штучного інтелекту в органах державної влади стане важливим елементом правового забезпечення цифрової трансформації державного управління. Це сприятиме розвитку довіри суспільства до інтелектуальних

[1]Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: монографія. К.: НАДУ, 2005. 251 с.

технологій, їхньої легітимності та відповідності фундаментальним правам людини.

Не менш важливим є законодавче врегулювання питань кібербезпеки ШІ-систем. Нормативно-правові акти в цій сфері мають встановлювати чіткі вимоги до захисту ШІ-систем від несанкціонованого доступу, витоку або модифікації даних. Це має включати обов'язкове впровадження сучасних засобів та технологій кібербезпеки, зокрема багатофакторної автентифікації, шифрування, систем виявлення й запобігання вторгненням тощо. Крім того, необхідно забезпечити регулярне оновлення цих засобів захисту відповідно до актуальних загроз.

Вкрай важливо визначити юридичну відповідальність за порушення кібербезпеки ШІ-систем державних органів. Це стосується як розробників інтелектуальних технологій, так і посадових осіб, які їх впроваджують та експлуатують. Законодавство має передбачати суворі санкції за витік конфіденційної інформації, порушення цілісності даних, зупинку роботи критично важливих ШІ-систем тощо. Така відповідальність значно підвищить вимогливість до якості розробки та експлуатації інтелектуальних технологій у публічному управлінні.

Доцільно встановити процедури обов'язкового тестування, сертифікації та ліцензування ШІ-технологій, що використовуються в державному секторі. Це дозволить гарантувати їхню відповідність встановленим стандартам кібербезпеки, функціональну надійність, а також відсутність вразливостей чи «закладок», здатних призвести до несанкціонованого доступу або зриву роботи систем.

Крім того, законодавче регулювання кібербезпеки ШІ-систем має передбачати обов'язкове створення в державних органах спеціалізованих підрозділів, відповідальних за моніторинг, реагування та розслідування

інцидентів, пов'язаних з їхнім функціонуванням. Це дасть змогу оперативно виявляти та усувати загрози, а також притягати винних осіб до відповідальності.

Комплексне нормативно-правове забезпечення кібербезпеки ШІ-систем, що застосовуються в органах державної влади, є необхідною передумовою їх надійного та безпечного використання. Це допоможе зміцнити довіру громадян до цифровізації публічного управління, захистити персональні дані й конфіденційну інформацію, а також гарантувати безперебійне функціонування інтелектуальних технологій відповідно до принципів законності й підзвітності.

Крім того, доцільно встановити процедури тестування, сертифікації та ліцензування ШІ-технологій, що використовуються у державному секторі [1].

Важливо також передбачити в законодавстві механізми моніторингу, оцінки ефективності та вдосконалення ШІ-рішень, що застосовуються органами влади. Це дасть змогу не тільки вчасно виявляти та усувати проблеми, підвищувати якість надання публічних послуг, але й стане критично важливою умовою для успішного та відповідального використання штучного інтелекту в публічному секторі.

Постійний моніторинг роботи ШІ-систем дозволятиме своєчасно виявляти будь-які проблеми, відхилення від заданих параметрів або непередбачувані наслідки їхнього функціонування. Це забезпечуватиме можливість оперативного реагування та внесення необхідних коригувань для гарантування безпеки, надійності та справедливості надання державних послуг. Особливо важливим є відстеження випадків упередженості, дискримінації чи порушення прав громадян через застосування алгоритмів ШІ.

Досить важливим є те, що системна оцінка ефективності ШІ-рішень дозволить об’єктивно визначати їхній вплив на якість, доступність та

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305 с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

результативність діяльності органів влади. Такий аналіз має охоплювати не лише суто кількісні показники, а й вивчення задоволеності громадян, впливу на продуктивність співробітників, відповідність етичним принципам тощо. Це слугуватиме основою для прийняття обґрунтованих рішень щодо доцільності масштабування, модифікації або відмови від використання тих чи інших інтелектуальних технологій.

Механізми постійного вдосконалення ШІ-рішень на основі отриманих результатів моніторингу та оцінки гарантуватимуть їхню актуальність, адекватність завданням та безперервне підвищення ефективності. Це може включати коригування алгоритмів, оновлення навчальних даних, розширення функціональності, адаптацію до змін у законодавстві тощо. Таким чином, застосування ШІ в органах влади постійно вдосконалюватиметься, підвищуючи цінність для громадян.

Крім того, прозора звітність та оприлюднення результатів моніторингу й оцінки ефективності ШІ-рішень сприятиме зростанню довіри та підтримки з боку суспільства. Громадяни отримуватимуть можливість слідкувати за тим, як саме державні установи використовують інтелектуальні технології, та переконуватися в їхній безпечності, справедливості та корисності.

Загалом, запровадження всебічних механізмів моніторингу, оцінки ефективності та вдосконалення ШІ-рішень є необхідною умовою для відповідального, етичного та результативного застосування штучного інтелекту в органах публічної влади. Це забезпечить збереження контролю людини над інтелектуальними системами та гарантуватиме дотримання прав і свобод громадян[1].

[1] Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: монографія. К.: НАДУ, 2005. 251с.

Розроблення всеосяжної нормативно-правової бази, що регламентує використання штучного інтелекту в державному управлінні, є складним, але вкрай необхідним завданням. Така законодавча основа дозволить забезпечити прозорість, підзвітність та довіру громадян до ШІ-технологій, а також створить передумови для їх ефективного та відповідального впровадження в органах влади України.

Використання технологій штучного інтелекту в органах державної влади України потребує системного перегляду та оновлення існуючої нормативно-правової бази. Наявні законодавчі та підзаконні акти, як правило, не враховують специфіку сучасних цифрових технологій, що створює численні бар'єри для їх адаптації в публічному секторі.

Одним із ключових завдань має стати розроблення та прийняття всеосяжного законодавства, яке б чітко регулювало різні аспекти застосування ШІ в органах влади. Такий нормативно-правовий акт має визначати загальні принципи, права й обов'язки учасників процесу, вимоги до ШІ-систем, процедури їх тестування, сертифікації та ліцензування. Крім того, необхідно передбачити відповідальність за порушення при використанні ШІ, а також механізми контролю та аудиту.

Важливим елементом оновлення законодавчої бази є врегулювання питань захисту персональних даних та конфіденційності при застосуванні ШІ-технологій у державному секторі. Необхідно встановити чіткі правила збору, обробки та зберігання даних, забезпечити прозорість алгоритмів та право громадян на оскарження рішень, прийнятих за участю ШІ.

Ще одним важливим напрямком змін має стати нормативне регулювання етичних аспектів використання ШІ в органах влади. Тут доцільно передбачити обов'язкову експертизу алгоритмів на предмет упередженості, дискримінації та інших порушень прав людини, а також механізми оскарження таких рішень.

Не менш суттєвим є вдосконалення законодавства у сфері кібербезпеки, що дозволить забезпечити належний захист ШІ-систем від несанкціонованого доступу, витоку даних та інших загроз. Необхідно встановити вимоги до безпеки, стійкості та відмовостійкості ШІ-технологій, задіяних у державному управлінні. Окрім того, важливо внести зміни до нормативних актів, що регулюють питання державних закупівель, бюджетування та звітності. Це дасть можливість оптимізувати процеси закупівлі, впровадження та експлуатації ШІ-рішень, а також забезпечити прозорість їх використання [1].

Системні зміни в нормативно-правовій базі, спрямовані на усунення бар'єрів для адаптації штучного інтелекту, є вкрай необхідними для успішної інтеграції передових цифрових технологій в органи державної влади України. Це створить міцне правове підґрунтя для відповідального, ефективного та прозорого впровадження ШІ-рішень у процеси публічного управління.

Успішне впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України потребує формування відповідних компетенцій у державних службовців, які займаються прийняттям управлінських рішень та впровадженням інноваційних рішень. Для цього необхідно організувати системні навчальні програми, що дозволять ознайомити управлінський персонал із основами ШІ, його можливостями та особливостями застосування в публічному секторі.

Такі навчальні ініціативи мають охоплювати широке коло тем, починаючи від базових принципів функціонування ШІ-систем і закінчуючи практичними

---

[1] Додаткова інформація: Європейська рада із захисту даних Європейська рада із захисту даних (EDPB), яка замінила Робочу групу зі статті 29 (WP29), включає представників органів із захисту даних кожної країни-члена ЄС. WP29 опублікував рекомендації щодо автоматизованого індивідуального ухвалення рішень та профілювання, які можуть надати корисні вказівки з певних питань. Режим доступу: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053

аспектами їх впровадження в роботу органів влади. Зокрема, програми мають включати вивчення основних технологій, алгоритмів та методів машинного навчання, особливостей обробки та аналізу даних, які є критичними для застосування ШІ. Важливо також приділити увагу питанням етики, безпеки та конфіденційності при використанні ШІ в публічному управлінні.

Окрім теоретичних знань, навчальні курси мають передбачати практичні заняття, кейсові дослідження та проєктну роботу, що дозволить державним службовцям набути необхідні навички для ефективного впровадження ШІ-рішень. Це, зокрема, включатиме вміння аналізувати потреби, оцінювати ефективність, забезпечувати належне управління ризиками та взаємодіяти з постачальниками ШІ-технологій.

Важливим аспектом організації навчальних програм має стати їх адаптація під специфіку роботи різних органів влади та категорій персоналу. Навчальні модулі мають бути розроблені з урахуванням особливостей функцій, процесів та завдань, які виконують державні службовці в конкретних установах чи на певних посадах [1].

Для забезпечення широкого охоплення та доступності таких навчальних ініціатив, доцільно використовувати змішаний формат навчання, поєднуючи очні та дистанційні заняття. Це дозволить оптимізувати використання ресурсів та надати можливість підвищення компетенцій державним службовцям у різних регіонах країни.

Організація всеосяжних навчальних програм з основ штучного інтелекту для управлінців у державному секторі є ключовим елементом успішної інтеграції ШІ-технологій в органи влади України. Це сприятиме підвищенню цифрової

[1] Стратегія розвитку штучного нтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305 с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

компетентності державних службовців, їхньої готовності до впровадження інноваційних рішень, а також зміцненню довіри громадян до використання ШІ у процесах публічного управління.

Також необхідно сформувати всередині кожної установи спеціалізовані команди експертів, відповідальних за супровід відповідних ініціатив. Такі команди мають стати ключовою ланкою, що забезпечуватиме системне, комплексне та відповідальне використання ШІ-рішень у процесах публічного управління.

Основними завданнями таких експертних команд мають бути: аналіз потреб і можливостей застосування ШІ в діяльності конкретного органу влади; оцінка ефективності, безпеки та етичності ШІ-систем; участь у розробленні та супроводі ШІ-проєктів; взаємодія з ІТ-постачальниками, науковцями та іншими зацікавленими сторонами; забезпечення відповідності ШІ-ініціатив чинному законодавству та внутрішнім регламентам; навчання персоналу роботі з ШІ-технологіями; моніторинг ефективності впровадження ШІ та підготовка рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для формування таких експертних команд доцільно залучати фахівців із різним досвідом та компетенціями, зокрема ІТ-спеціалістів, аналітиків даних, юристів, експертів з питань кібербезпеки та етики. Це дасть змогу забезпечити всебічний підхід до впровадження ШІ в органах влади.

Важливо, щоб ці команди експертів мали достатні повноваження, ресурси та підтримку керівництва для виконання своїх функцій. Вони мають бути інтегровані в загальну систему управління установ, співпрацюючи з іншими підрозділами та відповідальними особами[1].

[1] Карпенко О.І. Цифрове урядування: імперативи реалізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57-61.

Для підвищення ефективності діяльності таких команд можна розглянути можливість їх об’єднання в спільні мережі чи платформи на рівні органів влади різного рівня. Це сприятиме обміну кращими практиками, координації зусиль, а також формуванню спільної бази знань та компетенцій щодо використання ШІ в державному секторі.

Формування всередині органів державної влади спеціалізованих команд експертів з питань впровадження технологій штучного інтелекту є критично важливим кроком для забезпечення системного, відповідального та ефективного впровадження ШІ-технологій у процеси публічного управління в Україні, що дозволить підвищити якість державних рішень, прозорість та підзвітність органів влади, а також зміцнити довіру громадян.

Не менш важливо створити ефективні стимули, що заохочуватимуть органи державної влади до активного впровадження відповідних рішень. Це потребує комплексного підходу, що охоплюватиме як фінансові, так і нефінансові механізми підтримки.

Одним із ключових напрямків стимулювання має стати державне фінансування проєктів із упровадження ШІ-технологій в органах влади. Це може передбачати виділення цільових бюджетних асигнувань на реалізацію пілотних ініціатив, надання грантової підтримки чи субсидій для покриття витрат на придбання, впровадження та експлуатацію ШІ-рішень. Важливо, щоб такі фінансові інструменти були доступними для установ різного рівня та розміру.

Поряд із прямим фінансуванням, варто розглянути можливість запровадження податкових пільг та інших фіскальних стимулів для органів влади, які активно впроваджують ШІ. Це може включати, наприклад, знижені ставки оподаткування або можливість зарахування витрат на ШІ як валові витрати. Такі заходи сприятимуть підвищенню фінансової привабливості використання ШІ-технологій.

Не менш важливим є запровадження механізмів нефінансового стимулювання. Наприклад, можна передбачити відзнаки, премії чи інші форми визнання для державних установ та службовців, які досягли значних результатів у впровадженні ШІ. Це сприятиме підвищенню мотивації персоналу, а також популяризації кращих практик застосування ШІ в публічному управлінні, є вкрай необхідним кроком для забезпечення успішної та широкомасштабної цифровізації публічного управління [1].

Такі форми визнання та заохочення сприятимуть підвищенню мотивації персоналу до опанування навичок роботи з технологіями штучного інтелекту та активному впровадженню інноваційних рішень у повсякденну діяльність. Отримання відзнак, премій чи іншого нематеріального визнання стане потужним стимулом для державних службовців розвивати компетенції, пропонувати нові ідеї та прикладати додаткові зусилля для успішного впровадження ШІ-технологій.

Популяризація кращих практик застосування ШІ в публічному управлінні через систему відзнак та нагород сприятиме масштабуванню таких ініціатив на інші державні установи. Поширення успішних кейсів та демонстрація їхніх результатів стане мотивуючим прикладом для інших органів влади, спонукаючи їх наслідувати передові підходи. Це, в свою чергу, прискорить дифузію інноваційних технологій по всьому державному сектору.

Застосування нефінансових форм стимулювання дозволить посилити зворотний зв’язок та залучення самих державних службовців до процесу цифровізації. Вони отримують визнання не лише як виконавці, а як

[1] Дорожня карта регулювання штучного інтелекту в Україні: https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukraini-prezentuemodorozhnyu-kartu

співрозробники та провідники змін, що підвищує їхню приналежність та відданість справі. Це сприяє формуванню сприятливого організаційного клімату для впровадження ШІ-рішень.

Крім того, широке висвітлення успіхів у впровадженні ШІ через церемонії нагородження, публікації в медіа, розміщення відзнак тощо слугуватиме важливим інструментом популяризації цієї теми серед громадян. Це сприятиме підвищенню обізнаності суспільства щодо переваг застосування штучного інтелекту в державному управлінні, формуванню довіри та очікувань щодо подальшого розвитку цифрових трансформацій [1].

Загалом, запровадження різноманітних механізмів нефінансового стимулювання для державних установ та службовців, які досягають успіхів у впровадженні ШІ, є ключовим елементом забезпечення ефективної та масштабної цифровізації публічного сектору. Це дозволить створити міцну мотиваційну основу та сприятливе середовище для активного розвитку та застосування передових технологій в інтересах громадян.

Крім того, варто розглянути можливість включення показників ефективності використання ШІ-технологій до системи оцінювання діяльності органів влади та рейтингування державних установ. Це створюватиме додатковий стимул для активного впровадження інноваційних рішень.

Для забезпечення комплексності та узгодженості стимулюючих механізмів, доцільно розробити спеціальну державну програму підтримки впровадження ШІ в публічному секторі. Така програма могла б включати як

[1]Дорожня карта регулювання штучного інтелекту в Україні: https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukraini-prezentuemodorozhnyu-kartu

фінансові інструменти, так і нормативно-правове регулювання, методичні рекомендації, навчальні ініціативи та інші елементи.

Впровадження ефективних стимулюючих механізмів є ключовим фактором успішної інтеграції технологій штучного інтелекту в органи державної влади України, який сприятиме прискоренню трансформації публічного управління, підвищенню ефективності, прозорості та підзвітності органів влади, а також зміцненню довіри громадян до використання передових цифрових технологій у державному секторі.

## 4. Перспективи впровадження технологій штучного інтелекту

Успішне впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України потребує комплексної модернізації наявних інформаційно-технологічних систем (ІТ-систем) цих установ. Адже ефективна інтеграція ШІ-рішень вимагає наявності сучасної, гнучкої та високо інтегрованої ІТ-інфраструктури, здатної ефективно обробляти великі обсяги даних та підтримувати складні аналітичні алгоритми[1].

Першочерговим завданням має стати оновлення та розширення каналів збору, зберігання та обміну даними в органах влади. Сучасні системи управління базами даних та хмарні сховища даних дозволять державним установам накопичувати, структурувати та зберігати величезні масиви інформації, необхідної для навчання і роботи інтелектуальних систем. Такі технології забезпечать надійне та масштабоване зберігання даних, їхню доступність та

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023.305с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

зручний пошук і аналітику. Це створить міцний фундамент для побудови дієвих ШІ-рішень, здатних ефективно обробляти великі обсяги різнорідної інформації.

Інтероперабельність та налагоджений обмін даними між різними державними органами дозволить формувати повніші, достовірніші та актуальніші інформаційні масиви. Це матиме вирішальне значення для розробки ШІ-алгоритмів, які виконуватимуть комплексні завдання, пов'язані з наданням державних послуг чи управлінням внутрішніми процесами. Синергія даних з різних джерел підвищить якість та ефективність рішень штучного інтелекту.

Впровадження сучасних систем захисту даних, включаючи шифрування, багатофакторну автентифікацію, контроль доступу тощо, гарантуватиме високий рівень інформаційної безпеки. Це забезпечить належний захист персональної, конфіденційної та іншої критичної інформації, якою оперують ШІ-системи. Одночасно такі заходи сприятимуть дотриманню вимог законодавства щодо обробки даних громадян.

Крім того, прозорий облік та контроль за використанням даних державними установами підвищуватимуть довіру суспільства до застосування ШІ-технологій у публічному управлінні. Громадяни матимуть можливість відслідковувати, яким чином органи влади отримують, зберігають та використовують інформацію, що стосується їхніх інтересів[1].

Загалом, модернізація систем накопичення, структурування, захисту та обміну даними в органах публічної влади створює необхідну технологічну базу для масштабного впровадження та ефективного застосування технологій штучного інтелекту. Це дозволить максимізувати їхній потенціал для підвищення

[1] Додаткова інформація: Європейська рада із захисту даних Європейська рада із захисту даних (EDPB), яка замінила Робочу групу зі статті 29 (WP29), включає представників органів із захисту даних кожної країни-члена ЄС. WP29 опублікував рекомендації щодо автоматизованого індивідуального ухвалення рішень та профілювання, які можуть надати корисні вказівки з певних питань: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053

якості та доступності державних послуг, оптимізації управлінських процесів, а також забезпечення прав і свобод громадян. Важливо також забезпечити належний захист та контроль за використанням цих даних.

Не менш критичним є оновлення серверних потужностей та обчислювальних ресурсів, здатних підтримувати ресурсомісткі ШІ-алгоритми.

Сучасні ШІ-алгоритми, особливо ті, що базуються на глибокому машинному навчанні, є надзвичайно ресурсномісткими з точки зору обчислювальної потужності, оперативної пам'яті та дискового простору. Вони вимагають потужних серверних платформ, здатних оперативно обробляти великі масиви даних, виконувати складні розрахунки та забезпечувати високу швидкість реагування. Застарілі або недостатньо продуктивні технічні засоби неспроможні впоратися із завданнями, що постають перед сучасними ШІ-рішеннями.

Впровадження хмарних технологій та Центрів обробки даних (ЦОД) дозволить державним установам забезпечити необхідні обчислювальні ресурси без необхідності постійно нарощувати власні серверні потужності. Гнучкі хмарні рішення дають змогу масштабувати доступні ресурси відповідно до зростаючих потреб ШІ-систем, що особливо актуально під час піків навантаження або впровадження нових інтелектуальних сервісів.

Консолідація серверних інфраструктур у централізованих державних ЦОД сприятиме уніфікації, стандартизації та підвищенню ефективності використання обчислювальних ресурсів. Це дозволить оптимізувати витрати на розгортання, адміністрування та технічне обслуговування, перерозподіляти надлишкові або невикористані потужності між різними ШІ-застосунками.

Крім того, оновлення та масштабування серверних інфраструктур дасть змогу забезпечити високий рівень відмовостійкості, безперебійності та відновлюваності роботи критичних ШІ-сервісів. Це гарантуватиме стабільність, надійність та безперервність надання державних послуг, навіть у випадку виникнення різноманітних інцидентів.

Загалом, нарощування обчислювальних потужностей органів публічної влади є ключовою передумовою для широкомасштабного впровадження та ефективного застосування технологій штучного інтелекту. Лише за наявності потужної, гнучкої та відмовостійкої технологічної інфраструктури державні установи зможуть максимально реалізувати переваги ШІ-рішень та трансформувати процеси державного управління в інтересах громадян[1].

Окрім оновлення «залізної» частини, необхідно приділити увагу вдосконаленню програмного забезпечення державних органів. Це передбачає інтеграцію ШІ-компонентів у наявні бізнес-додатки та розробку нових спеціалізованих ШІ-рішень, що дозволять автоматизувати та оптимізувати різноманітні управлінські функції. Для цього можуть знадобитися інвестиції у створення власних ШІ-лабораторій чи співпраця з ІТ-компаніями.

Важливо, щоб модернізація ІТ-інфраструктури здійснювалася на основі комплексного підходу, що охоплює як технологічні, так і організаційні аспекти. Це передбачає налагодження ефективної взаємодії між ІТ-підрозділами та бізнес-підрозділами органів влади, впровадження гнучких методологій управління ІТ-проєктами, а також розвиток цифрових компетенцій персоналу.

Модернізація ІТ-систем державних органів є критично важливою передумовою для повноцінної інтеграції технологій штучного інтелекту в процеси публічного управління. Це створить необхідне технологічне підґрунтя для ефективного впровадження ШІ-рішень, що сприятиме трансформації

[1] Додаткова інформація: Європейська рада із захисту даних Європейська рада із захисту даних (EDPB), яка замінила Робочу групу зі статті 29 (WP29), включає представників органів із захисту даних кожної країни-члена ЄС. WP29 опублікував рекомендації щодо автоматизованого індивідуального ухвалення рішень та профілювання, які можуть надати корисні вказівки з певних питань: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053

державного сектору, підвищенню якості надання послуг громадянам та зміцненню довіри суспільства до органів влади[1].

Для комплексного та скоординованого впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України необхідно створити загальнодержавну платформу, що об'єднуватиме всі зусилля у цій сфері. Така платформа має стати ключовим елементом інфраструктури, який сприятиме синхронізації дій, акумулюванню та поширенню знань, а також забезпечуватиме необхідне технологічне та методологічне підґрунтя для впровадження ШІ-рішень на рівні окремих державних установ.

Основними функціями такої платформи мають стати розроблення та підтримка типових ШІ-рішень, адаптованих під потреби органів державної влади, надання доступу до централізованих даних, необхідних для розробки та навчання ШІ-моделей, забезпечення технологічної інфраструктури, зокрема хмарних обчислювальних потужностей, сховищ даних та інструментів розробки ШІ-застосунків. Платформа також має розробляти методичні рекомендації, стандарти і кращі практики щодо впровадження ШІ-технологій, організовувати навчальні програми, консультації та тренінги для державних службовців, а також координувати діяльність команд експертів з ШІ, створених у різних державних органах [2].

Ефективне функціонування такої платформи потребує участі представників різних міністерств та відомств, провідних ІТ-компаній, наукових установ та інших зацікавлених сторін. Це забезпечить комплексний підхід до її

---

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

[2] Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січн. 2003р. № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 30.07.2024).

розбудови та сприятиме максимальній відповідності її можливостей потребам органів державної влади.

Створення загальнодержавної платформи для розвитку та впровадження технологій штучного інтелекту стане ключовим елементом цифрової трансформації публічного управління в Україні. Це дозволить підвищити ефективність, прозорість та результативність діяльності органів влади, а також зміцнити довіру громадян до використання інноваційних рішень у сфері державного управління.

Не менш нагальним є питання ретельного тестування та пілотування ШІ-рішень у ключових сферах діяльності. Це дозволить оцінити реальний потенціал ШІ, виявити проблемні місця та отримати цінний досвід для масштабування успішних практик на інші напрями публічного управління.

При виборі пріоритетних сфер для тестування ШІ-систем варто враховувати кілька критеріїв. По-перше, це мають бути напрями, де ШІ-технології здатні продемонструвати відчутні переваги в підвищенні ефективності, якості та оперативності управлінських рішень. Наприклад, це можуть бути сфери аналітики даних, автоматизації бізнес-процесів, надання державних послуг тощо.

Пріоритетними мають стати ті напрями, де вже накопичено достатній обсяг структурованих даних, необхідних для навчання та функціонування ШІ-моделей. Наявність «великих даних» є критично важливою передумовою для успішного застосування технологій штучного інтелекту.

Не менш важливим аспектом є наявність в органах влади спеціалістів, здатних вести розробку, тестування та впровадження ШІ-рішень. розробка та налаштування інтелектуальних систем, орієнтованих на розв’язання специфічних завдань державних установ, вимагає наявності фахівців з глибокими знаннями в галузі машинного навчання, обробки природної мови, комп’ютерного зору та інших ключових напрямків штучного інтелекту. Саме такі компетентні кадри

здатні правильно сформулювати вимоги до ШІ-рішень, підготувати навчальні дані, налагодити алгоритми та забезпечити їхню ефективну роботу.

Етап тестування та пілотної експлуатації ШІ-застосунків потребує залучення фахівців, що розуміють специфіку державних процесів та можуть оцінити придатність інтелектуальних технологій для вирішення конкретних управлінських завдань. Саме вони здатні виявити проблеми, надати зворотний зв'язок для доопрацювання, а також підготувати персонал до використання нових інструментів[1].

Також успішне впровадження ШІ-рішень в органах влади вимагає наявності спеціалістів, що можуть забезпечити належну інтеграцію, налагодження, адміністрування та технічну підтримку інтелектуальних систем. Це гарантуватиме безперебійну та ефективну експлуатацію ШІ-застосунків, їхню адаптацію до мінливих умов і потреб.

Саме тому пілотні проєкти доцільно реалізовувати в тих державних установах, де вже сформовані відповідні компетенції або є можливість їх швидко розвинути. Це дозволить скоротити терміни впровадження, мінімізувати ризики та забезпечити максимальне використання переваг ШІ-технологій.

Водночас важливо приділяти значну увагу навчанню та підвищенню кваліфікації наявного персоналу державних органів. Це дасть змогу формувати критичну масу фахівців, здатних застосовувати інтелектуальні рішення в різних сферах публічного управління.

Отже, наявність кваліфікованих кадрів, здатних розробляти, тестувати та впроваджувати ШІ-системи, є першочерговою умовою для успішної цифровізації державного сектору. Саме такі компетентні спеціалісти визначатимуть

[1] Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

ефективність застосування передових технологій в інтересах громадян. Тому пілотні проєкти доцільно реалізовувати в установах, де вже сформовані відповідні компетенції або є можливість їх швидко розвинути.

Під час тестування ШІ-систем важливо дотримуватись принципів відповідального та етичного використання технологій штучного інтелекту. Це передбачає ретельний аналіз можливих ризиків, забезпечення прозорості, підзвітності та недискримінаційності рішень, а також постійний моніторинг результатів.

Успішне пілотування ШІ-рішень у пріоритетних сферах публічного управління стане важливим кроком на шляху масштабного впровадження інноваційних технологій в органах влади. Це дозволить накопичити необхідний досвід, виявити типові проблеми та напрацювати ефективні підходи до інтеграції ШІ, що у підсумку сприятиме підвищенню результативності, прозорості та підзвітності державного сектору.

Впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України вимагає розробки чітких стандартів та регламентів, що регулюватимуть використання персональних даних громадян у таких системах. Це є критично важливим завданням, адже недотримання належної конфіденційності та безпеки персональних даних може призвести до порушення прав громадян, зниження їхньої довіри до органів влади та виникнення серйозних правових ризиків [1].

Впровадження таких стандартів та регламентів забезпечить високий рівень захисту персональної інформації, зміцнить довіру суспільства до використання ШІ-технологій у державному управлінні та сприятиме розвитку цифрової трансформації з дотриманням фундаментальних прав людини.

Ключовим елементом цих стандартів має бути вимога щодо проведення оцінки впливу на захист персональних даних (DPIA) перед впровадженням

[1] Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: монографія. К. НАДУ, 2005. 251с.

кожної нової ШІ-системи або суттєвою зміною існуючої. Така оцінка дозволить визначити потенційні ризики для прав і свобод громадян та вжити необхідні заходи для їхнього мінімізації[1].

Окрім того, стандарти мають передбачати обов'язкове надання громадянам вичерпної інформації про використання їхніх персональних даних в ШІ-системах, включаючи відомості про цілі, методи обробки, категорії оброблюваних даних, строки зберігання тощо. Це забезпечить прозорість та підконтрольність таких операцій з боку суспільства.

Важливим також є вимога щодо запровадження ефективних механізмів реалізації прав громадян на доступ, виправлення, видалення та перенесення їхніх персональних даних, що оброблюються в ШІ-системах. Це гарантуватиме дотримання основоположних прав людини та сприятиме формуванню довіри до цифрової трансформації державного управління.

Загалом, розроблені на основі чинного законодавства комплексні стандарти та регламенти щодо обробки персональних даних у ШІ-системах державних органів стануть важливим інструментом забезпечення балансу між розвитком цифрових технологій та захистом фундаментальних прав і свобод людини. Це суттєво підвищить суспільну легітимність та довіру до застосування штучного інтелекту в публічному управлінні.

Стандарти діяльності ШІ-систем державних органів мають включати такі обов'язкові елементи:

- детальні процедури отримання, документування та підтвердження згоди громадян на обробку їхніх персональних даних;
- вичерпні вимоги до ідентифікації, автентифікації та авторизації доступу до персональних даних;

[1]Там само.

- регламенти безпечного зберігання, архівування та своєчасного знищення персональної інформації;
- механізми моніторингу, аудиту та звітності щодо операцій з персональними даними в ШІ-системах;
- чіткі алгоритми реагування на інциденти, пов'язані з компрометацією або втратою персональних даних;
- гарантовані права громадян на доступ, коригування, видалення та отримання інформації про обробку їхніх персональних даних [1].

Основними принципами, що мають покладатись в основу таких стандартів та регламентів, є прозорість та підзвітність, мінімізація даних, безпека даних, забезпечення прав громадян та чітке визначення відповідальності. Громадяни мають бути поінформовані про збір, обробку та використання їхніх персональних даних у ШІ-системах, при цьому органи влади можуть збирати та обробляти лише ті дані, які є суворо необхідними. Мають бути впроваджені надійні заходи для забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності персональних даних, а також гарантовано права громадян на доступ до інформації про обробку їхніх даних та можливість їх виправлення, видалення чи обмеження обробки. Чітко визначено, хто несе відповідальність за дотримання вимог щодо використання персональних даних.

Розробка таких стандартів та регламентів має здійснюватися у тісній співпраці з експертами у сфері захисту персональних даних, ШІ-фахівцями, правниками та представниками громадянського суспільства, що дозволить врахувати різноманітні аспекти та забезпечити збалансований підхід, що захищатиме права та свободи громадян.

---

[1]Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

Для реалізації цих умов, необхідно забезпечити міцну законодавчу основу для регулювання обробки персональних даних у ШІ-системах державних органів. Чітке визначення прав, обов'язків та відповідальності усіх сторін дозволить мінімізувати ризики порушення конфіденційності. Законодавство повинно гарантувати прозорість процесів обробки даних, а також право громадян на доступ, виправлення та видалення інформації про себе.

Дуже важливо впровадити ефективні механізми технічного та організаційного захисту персональних даних. Це охоплює застосування сучасних криптографічних методів, багатофакторної автентифікації, регулярне оновлення систем безпеки, а також розробку чітких внутрішніх політик та процедур роботи з даними. Надійний контроль доступу до даних та аудит операцій є необхідними заходами.

Також необхідно сформувати надійну систему управління ризиками. Це передбачає регулярну оцінку ризиків витоку даних, стрес-тестування ШІ-систем, а також розробку планів реагування на інциденти. Наявність чіткого розподілу відповідальності між державними органами, розробниками ШІ та провайдерами послуг дозволить підвищити ефективність управління ризиками[1].

Не менш важливою є підготовка кадрів, які відповідатимуть за роботу з персональними даними в ШІ-системах. Навчання з питань захисту даних, етики використання ШІ та кібербезпеки має бути обов'язковим для всіх відповідальних співробітників.

Крім того, необхідно створити ефективну систему контролю та нагляду за дотриманням норм захисту даних. Це передбачає як внутрішній контроль у

[1]Шестакова Ю.В. Основні моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, вироблені світовою практикою: актуальність для України. ULR: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/26/7.pdf

державних органах, так і зовнішній моніторинг з боку незалежних регуляторних органів.

Лише комплексний підхід, що поєднує законодавчі, організаційні, технічні та кадрові заходи, здатен забезпечити належний рівень захисту персональних даних громадян під час впровадження ШІ в публічне управління. І тоді впровадження ефективної системи регулювання використання персональних даних в ШІ-системах державних органів стане запорукою успішного, відповідального та довірчого впровадження технологій штучного інтелекту в діяльності органів влади, а також зміцненню суспільної довіри до цифрової трансформації державного управління[1].

Процес впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади потребує розбудови ефективної системи кібербезпеки, яка забезпечуватиме надійний захист ШІ-систем та даних, що в них використовуються. Адже ШІ-застосунки, будучи складними та взаємопов'язаними цифровими системами, стають потенційно вразливими до кіберзагроз, які можуть завдати значної шкоди їхній роботі та призвести до порушення прав громадян, витоку конфіденційної інформації чи навіть дезінформації.

Ключовими напрямами впровадження систем кібербезпеки для захисту ШІ-систем у публічному управлінні мають стати комплексна оцінка ризиків, розробка та впровадження технічних засобів захисту, забезпечення безпеки даних, управління ідентифікацією та доступом, забезпечення безпеки при розробці та налагодженні ШІ-систем, а також підготовка персоналу.

[1]Cfr. «Declaration on ethics and data protection in artificial intelligence». 40th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners. Tuesday, 23rd October 2018, Brussels.

Необхідно ретельно проаналізувати та оцінити можливі кіберризики, застосувати сучасні рішення кібербезпеки, впровадити надійні заходи для забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності даних, встановити чіткі механізми ідентифікації та розмежування прав доступу користувачів, дотримуватись принципів безпечної розробки програмного забезпечення та забезпечити навчання державних службовців щодо кіберзагроз, пов'язаних з ШІ-технологіями.

Комплексне впровадження систем кібербезпеки для захисту ШІ-систем у публічному управлінні стане ключовим елементом забезпечення довіри громадян до використання інноваційних технологій в органах влади. Це гарантуватиме надійний захист персональних даних, безперебійне функціонування критично важливих ШІ-застосунків та загалом сприятиме успішній цифровій трансформації державного сектору [1].

Також процес впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади вимагає розробки чітких етичних принципів, які слугуватимуть дороговказом для відповідального та доцільного використання цих інноваційних рішень. Адже ШІ-системи, зважаючи на їхню здатність обробляти великі обсяги даних, приймати автоматизовані рішення та здійснювати вплив на життя громадян, становлять потенційні ризики для дотримання основоположних прав людини, неупередженості й справедливості, прозорості та підзвітності.

Етичні принципи застосування ШІ в органах публічного управління мають включати повагу до прав людини та недопущення дискримінації, прозорість та підзвітність, безпеку та надійність, підзвітність та контроль, справедливість та неупередженість, а також постійний моніторинг та вдосконалення. ШІ-системи та алгоритми, що використовуються в публічному управлінні, повинні гарантувати рівне ставлення до всіх громадян незалежно від їхніх індивідуальних

[1]Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: монографія. К: НАДУ, 2005. 251с.

характеристик та дотримуватись основних прав людини, а процеси прийняття рішень за допомогою ШІ мають бути зрозумілими, піддаватись поясненню та підлягати громадському контролю[1].

Крім того, ШІ-системи мають бути надійними, стійкими до збоїв і зловмисних дій, а також гарантувати безпечне збереження та використання персональних даних. Органи влади повинні нести відповідальність за використання ШІ-технологій та їхні наслідки, а також регулярно оцінювати вплив таких технологій, виявляти та виправляти можливі упередження чи негативні наслідки їхнього застосування.

Формування та практичне впровадження цих етичних принципів стане важливим кроком на шляху до довіри громадян та легітимності використання штучного інтелекту в публічному управлінні. Воно сприятиме забезпеченню підзвітності, безпеки та справедливості ШІ-систем, а також захищатиме основоположні права людини в умовах цифрової трансформації публічного управління.

Успішне впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади потребує активного залучення ключових зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та системної роботи з підвищення обізнаності щодо переваг, можливостей та викликів, пов’язаних з використанням ШІ в публічному управлінні.

Залучення стейкхолдерів є критично важливим, адже воно дозволить врахувати різноманітні потреби, очікування та побоювання громадян, експертів, приватного сектору, громадських організацій та інших зацікавлених сторін. Це

[1]Шестакова Ю.В. Основні моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, вироблені світовою практикою: актуальність для України. ULR: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/26/7.pdf

сприятиме розробці більш ефективних, прозорих та адаптованих до потреб користувачів ШІ-рішень. Орган и влади мають провести широкі консультації з усіма стейкхолдерами, забезпечити їхню участь у процесах прийняття рішень щодо ШІ, а також налагодити постійний діалог з метою врахування зворотного зв'язку та думок заінтересованих сторін.

Водночас органам державної влади вкрай важливо системно працювати над підвищенням обізнаності громадян та інших стейкхолдерів щодо переваг та можливостей, які несе застосування ШІ в публічному управлінні. Адже поширення достовірної та зрозумілої інформації допоможе розвіяти поширені упередження та страхи стосовно ШІ, а також сформувати довіру до цих інноваційних технологій. Органи влади мають використовувати різноманітні канали комунікації - від публічних виступів та інформаційних кампаній до спеціалізованих навчальних програм та публікацій - для роз'яснення можливостей ШІ у сферах підвищення ефективності державних послуг, прийняття обґрунтованих рішень, виявлення та протидії корупції тощо [1].

Завдяки активному залученню стейкхолдерів та систематичному підвищенню обізнаності щодо переваг ШІ зростатиме рівень суспільної довіри до цих технологій та їхнього застосування в органах державної влади. Це сприятиме успішному та відповідальному впровадженню ШІ-рішень, які принесуть реальну користь громадянам та підвищать прозорість та ефективність публічного управління.

Ефективне впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України вимагає ретельного налагодження та координації відповідних процесів на всіх рівнях публічного управління. Це дозволить

[1]Cfr. «Declaration on ethics and data protection in artificial intelligence». 40th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners. Tuesday, 23rd October 2018, Brussels.

забезпечити системний, структурований та стратегічний підхід до використання інноваційних ШІ-рішень для підвищення якості державних послуг та ефективності роботи органів влади.

Передусім необхідно розробити чітку державну політику та нормативно-правову базу, які визначатимуть загальні засади, пріоритети та вимоги до застосування ШІ в публічному управлінні. Така регуляторна основа має спиратися на найкращі міжнародні практики, враховувати виклики кібербезпеки й етичні аспекти, а також окреслювати механізми координації, моніторингу та контролю за впровадженням ШІ-технологій.

Крім того, органи державної влади повинні налагодити ефективні внутрішні процеси управління впровадженням ШІ. Це передбачає створення спеціалізованих структурних підрозділів або призначення відповідальних осіб, відповідальних за координацію ШІ-ініціатив, оцінку ризиків, розробку та впровадження пілотних проєктів, а також навчання персоналу. Також важливо забезпечити тісну співпрацю між різними органами влади для обміну досвідом, уніфікації підходів та узгодження спільних рішень.

Надзвичайно важливим є й налагодження ефективних комунікацій та співпраці з ключовими стейкхолдерами - громадянами, бізнесом, експертами, громадськими організаціями тощо. Це дозволить врахувати різноманітні потреби та очікування, підвищити рівень довіри та забезпечити прозорість процесів впровадження ШІ.

Завдяки комплексному підходу до налагодження процесів упровадження ШІ в органах публічного управління Україна зможе забезпечити системне та ефективне використання цих інноваційних технологій для трансформації публічного сектору, підвищення якості державних послуг та підзвітності влади перед громадянами.

Впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України вже демонструє перші успішні результати, які варто більш детально

висвітлювати для формування позитивного іміджу та довіри громадян до цих інноваційних рішень. Такі кейси не лише ілюструють практичні переваги застосування ШІ в публічному управлінні, а й можуть слугувати прикладами для інших органів влади при впровадженні подібних ініціатив.

Серед вдалих прикладів можна виділити, наприклад, практику Міністерства цифрової трансформації України щодо використання ШІ-систем для автоматизованої обробки звернень громадян. Завдяки впровадженню таких технологій вдалося суттєво підвищити швидкість реагування на запити, забезпечити їх більш якісну обробку та надати громадянам персоналізовані відповіді. Це не лише підвищило ефективність роботи відомства, а й сприяло підвищенню задоволеності громадян державними послугами.

Ще одним успішним кейсом є досвід Державної податкової служби України у використанні ШІ-алгоритмів для виявлення можливих схем ухилення від сплати податків. Застосування таких технологій дозволило державі суттєво підвищити рівень податкових надходжень до бюджету, а також виявити та припинити незаконні фінансові операції. Це сприяло зміцненню фінансової дисципліни та прозорості сплати податків.

Важливим прикладом є також впровадження Національною поліцією України ШІ-систем для аналізу відеоспостереження з метою виявлення та попередження правопорушень. Завдяки використанню таких технологій вдалося значно підвищити ефективність роботи правоохоронних органів, зокрема, щодо оперативного реагування на надзвичайні ситуації та розкриття злочинів.

Висвітлення таких кейсів, як правило, наочно демонструє конкретні переваги впровадження ШІ в органах державної влади, підтверджує їх ефективність та доцільність, а також стимулює інші відомства до активного впровадження подібних рішень. Це сприяє формуванню позитивного іміджу використання штучного інтелекту в публічному управлінні та підвищує довіру громадян до інноваційних процесів трансформації державного сектору.

Таким чином, впровадження технологій штучного інтелекту в органах державної влади України є важливим кроком на шляху до модернізації та цифрової трансформації публічного управління. Ці інноваційні рішення здатні підвищити ефективність, прозорість та підзвітність роботи органів влади, а також покращити якість та доступність державних послуг для громадян.

Успішне застосування ШІ у державному секторі вимагає комплексного та виваженого підходу. Ключовим є розробка чітких етичних принципів, які гарантуватимуть дотримання прав людини, неупередженість, безпеку та підзвітність ШІ-систем. Залучення всіх зацікавлених сторін та системна робота з підвищення обізнаності громадян щодо переваг штучного інтелекту також сприятимуть формуванню суспільної довіри до цих інноваційних технологій.

Налагодження ефективних внутрішніх процесів впровадження ШІ в органах публічного управління, зокрема шляхом розробки відповідної нормативно-правової бази, створення спеціалізованих структур та організації міжвідомчої співпраці, дозволить забезпечити системний та скоординований підхід до трансформації публічного сектору.

Крім того, висвітлення успішних кейсів застосування ШІ-технологій в органах влади сприятиме формуванню позитивного іміджу цих інноваційних рішень та їх популяризації серед інших державних установ.

Комплексний підхід до впровадження штучного інтелекту в публічне управління дасть змогу реалізувати його значний потенціал для удосконалення роботи органів влади, підвищення ефективності державних послуг та посилення довіри громадян до державних інституцій в умовах цифрової трансформації.

**Список використаних та рекомендованих джерел**

1. Валентина Гошовська, Ольга Кравчук Штучний інтелект в публічному управлінні: вектори сучасних досліджень, журнал Національні інтереси України. 2024. №2. С. 362-369. http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/13305/13367

2. Даниленко Л.І., Гошовська В.А. Інноваційна парламентська діяльність: особливості реалізації в сучасній Україні. Національні інтереси України. №5 (50). 2024. С. 619 – 627. http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/17687/17748

3. Додаткова інформація: Європейська рада із захисту даних Європейська рада із захисту даних (EDPB), яка замінила Робочу групу зі статті 29 (WP29), включає представників органів із захисту даних кожної країни-члена ЄС. WP29 опублікував рекомендації щодо автоматизованого індивідуального ухвалення рішень та профілювання, які можуть надати корисні вказівки з певних питань. Режим доступу: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053

4. Дорожня карта регулювання штучного інтелекту в Україні. Режим доступу: https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukraini-prezentuemodorozhnyu-kartu

5. Законом України «Про авторське право та суміжні права» https://ips.ligazakon.net/document/T222811?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01&_ga=2.81960158.955117844.1734180524-1972823174.1721820372#_gl=1*169rnag*_gcl_au*MTA1MDE0MDczNC4xNzM0MTgwNTIz

6. Карпенко О.І. Цифрове урядування: імперативи реалізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57-61.

7. Кравчук О. Ю. Штучний інтелект у публічному управлінні: нові ризики та загрози, Суспільство та національні інтереси,№8,2024, С. 667-673 http://perspectives.pp.ua/index.php/sni/article/view/17439/17505

8. Стратегія розвитку штучного інтелекту в Україні: монографія. За загальною редакцією А. І. Шевченка. Інститут проблем штучного інтелекту МОН України і НАН України. 2023. 305 с. https://doi.org/10.15407/development_strategy_2023

9. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні : монографія. К. : НАДУ, 2005. 251 с.

10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січн. 2003р. № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 30.07.2024).

11. Шестакова Ю.В. Основні моделі регулювання етичних норм поведінки парламентаря, вироблені світовою практикою: актуальність для України. ULR: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/26/7.pdf

12. Larysa Komakha, Valentyna Goshovska, Volodymyr Slyshynskyy, Yuriy Lyashchenko, Natalia Lyashchenko. Prospects for the development of information and analytical activities in the system of public authority under the conditions of wartime posture in Ukraine. Economic Affairs (New Delhi), 2022, october, vol. 67(04s), pp. 697-706. (Scopus) Doi: 10.46852/0424-2513.4s.2022.3. http://ndpublisher.in/admin/issues/EAv67n4sc.pdf Перспективи розвитку інформаційно-аналітичної діяльності в системі державної влади в умовах воєнного стану в Україні.

13. Valentyna Goshovska, Lydiia Danylenko, Ihor Chukhrai, Nataliia Chukhrai, Pavlo Kononenko Normative-Legal and Information Security of Socio-Political Processes in Ukraine: a Comparative Aspect IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.22 No.10, November 2022. pp. 55 – 66. ULR: http://paper.ijcsns.org/07_book/202210/20221009.pdf

14. Valentyna Goshovska, Volodymyr Kreidenko, Viktoriia Sychova, Ihor Reiterovych, Iryna Dudko. Strategic guidelines for the development of Ukrainian parliamentarism in the conditions of globalization. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, 2022, issue 12/02-XXVIII. P.198 – 202. http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_34.pdf

## НАУКОВЕ ВИДАННЯ

### *Авторський колектив*

**Гошовська Вадентина Андріївна**, доктор політичних наук, професор (вступ, Ч.І, розділи 1)
**Даниленко Лідія Іванівна**, доктор педагогічних наук, професор (Ч.ІІІ, розд.2)
**Дудко Ірина Дмитрівна** доктор політичних наук, професор (Ч.ІІ, розд.4)
**Онищук Світлана Василівна**, доктор наук з державного управління, професор (Ч.ІІІ, розд. 1)
**Максіменцева Надія Олександрівна**, доктор юридичних наук, доцент (Ч ІІ, розд. 1)
**Кравчук Ольга Юріївна**, кандидат політичних наук, доцент (Ч.ІІІ, розд. 5)
**Крейденко Володимир Вікторович**, кандидат наук з державного управління (Ч.ІІ, розд. 2)
**Рейтерович Ігор Вячеславович**, кандидат політичних наук, доцент (Ч.І, розд. 2)
**Дзега Володимир Дмитрович**, доктор філософії з публічного управління та адміністрування (Ч.ІІ, розд.3)
**Арахамія Давид Георгійович,** здобувач наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування (Ч.І, розд.3)
**Баласинович Наталія Олександрівна**, доктор філософії з політології (Ч.ІІІ, розд.4)
**Шестакова Юлія Володимирівна**, доктор філософії з політології (Ч.ІІІ, розд.3)

# УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ УКРАЇНИ

**Монографія**

**за редакцією Валентини Гошовської**

Підписано і здано до друку 01.04. 2025. Формат 60х84 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Офсетний друк.
Умовн. друк. арк. 28,25. Обл.-вид. арк. 30,38.
Тираж 300. Замовлення №010425.

Надруковано в ТОВ “Видавництво “Юстон”
01034, м. Київ, пр. Перемоги, 62-Б, оф. 2 тел.: (044) 360-22-66,
www.yuston.com.ua
Свідоцтво про внесення суб’єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4973 від 09.09.2015 р.