

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

ОМЕЛЬЧЕНКО Наталія Леонідівна - кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

orcid:0000-0003-3096-257X

ЛУКАШЕНКО Альона Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ

orcid:0000-0003-3781-7041

УДК 342.51; 52; 53

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.1.9>

У статті здійснюється дослідження сучасного українського парламентаризму, зокрема комплексний аналіз етапів розвитку сучасного українського парламентаризму, беручи за основу організацію і діяльність парламенту - Верховної Ради України; від незалежності до сьогодення. Акцентується, що реальний та дивний парламентаризм виникає не відразу у вигляді цілісної системи, а спочатку у вигляді певних історичних, соціокультурних, політико-правових передумов, об'єктивних чинників, які формуються як за сприятливих умов, так і в періоди правових конфліктів та кризових явищ. Саме тому, маючи перед собою певні моделі організації та діяльності Верховної Ради України та її органів, їх взаємовідносин з ін. органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, які діяли протягом останніх десятиліть, дослідивши злету та кризи парламентаризму та державності в цілому, у тому числі, й у період правового режиму воєнного стану, можна зрозуміти як причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення держави та суспільства до парламентаризму, так і запропонувати напрями модернізації парламентаризму та парламенту в післявоєнний період. Виділяються організаційно-правові проблеми сучасного парламентаризму, групуючи їх у загальнотеоретичні або термінологічні етапи роботи Верховної Ради України, розвитку нових напрямів діяльності, зокрема: парламентської дипломатії, форм, методів та про-

цедур, які забезпечують утвердження саме вітчизняної моделі парламентаризму, адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та інтеграції до європейської системи парламентаризму, цифровізації та продовження парламентської реформи.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, Верховна Рада України, організаційно-правові форми, етапи розвитку, електронний парламентаризм, електронний парламент, цифровізація, парламентська реформа. доктрина, принцип, система парламентаризму, публічна влада, парламентське право, воєнний стан, процеси євроінтеграції, парламентська дипломатія.

Постановка проблеми

Парламентаризм виступає одним з основних атрибутів демократичної держави, а його проблематика залишається однією із найбільш актуальних напрямів дослідження в сучасній юридичній науці і практиці. Загальновідомо, що витoki парламентаризму сягають глибини філософських, соціологічних та культурологічних знань, історико-політичної традиції та думки, географічного розташування, культурної спадщини тієї чи іншої країни. Кожна без винятку країна у світі проходила, а дехто ще й досі вибудовує свій шлях розвитку і формування власних представницьких установ та будує власну модель парламентаризму. Відзначимо, що в тій чи іншій формі феномен парламента-

ризму притаманний кожній країні сучасного світу, незалежно від державного устрою, форми правління та правового режиму [1]. Не є винятком й Україна, яка попри багату історичну спадщину та політико-правову традицію становлення, формування доктрини українського парламентаризму та безпосередньо функціонування представницьких інституцій на українських землях наближена до європейської моделі – раціоналізованого парламентаризму. До прикладу, в українській політичній думці ідеї парламентаризму ґрунтувалися на обмеженні влади гетьмана на користь старшинської ради, «козацькому парламенті» – Пилип Орлик; ідеї правової держави, безумовного виконання урядом чинних законів, гарантування публічних прав народом та місцевим самоврядуванням – М. Ковалевський; заснуванні Української Центральної Ради, державної автономії, першого представницького законодавчого органу – М. Грушевський та ін. [2, с. 70, 74, 77].

Крім того, реальний та дієвий парламентаризм виникає не відразу у вигляді цілісної системи, а спочатку у вигляді певних історичних, соціокультурних, політико-правових передумов, об'єктивних чинників, які формуються як за сприятливих умов, так і в періоди правових конфліктів та кризових явищ. Саме тому, маючи перед собою певні моделі організації та діяльності Верховної Ради України та її органів, їх взаємовідносин з ін. органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, які діяли протягом останніх десятиліть, дослідивши злети та кризи парламентаризму та державності в цілому, у тому числі, й у період воєнного стану, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти як причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення держави та суспільства до парламентаризму і парламенту, так і запропонувати напрями модернізації в післявоєнний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різним аспектам парламентаризму присвячені дослідження таких вітчизняних науковців, як: О.М. Бандурка, О.В. Батанов,

Ю.Г. Барабаш, А.З. Георгіца, В.А. Гошовська, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, Н.В. Камінська, А.Р. Крусян, В. Ф. Погорілко, О. В. Скрипнюк, І.Є. Словська, М.О. Теплюк, В.М. Шаповала Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, О.Н. Ярмиш та ін.

Метою статті є проведення наукових розвідок щодо проблематики парламентаризму та функціонування парламенту, зокрема організаційно-правових засад та етапів розвитку сучасного українського парламентаризму в контексті модернізації та формування парламентського права України.

Виклад основного матеріалу

Відзначимо, щоб розкрити феномен сучасного українського парламентаризму, необхідно першочергово проаналізувати етапи становлення та формування парламентаризму та інституту парламенту, функціональний, організаційно правовий інструментарій та стан парламентського законодавства в динаміці: з часу проголошення Незалежності й до сьогодні. Отже, **перший етап (1991-1996 рр.)** можна окреслити як такий, що характеризується активною законодавчою діяльністю парламенту України, яка закладає фундамент парламентського законодавства для подальшої діяльності Верховної Ради України в незалежній Україні. Зокрема, ухвалення Законів України «Про статус народного депутата України» (1992), «Про назву, структуру і кількісний склад парламенту України (1993), «Про комітети Верховної Ради України» (1995). Припинила своє існування Президія Верховної Ради України як постійний орган загальної компетенції; постійні комісії Верховної Ради перетворилися в комітети Верховної Ради України, а секретаріат в Апарат Верховної Ради. У цей період проблеми становлення і розвитку сучасного українського парламентаризму вивчали такі дослідники, як О. Бандурка, А.Георгіца, Ю. Древаль, В. Журавський, Л.Т. Кривенко та ін. До основних проблем розвитку парламентаризму періоду початку розбудови Незалежної Української держави вітчизняні дослідники відносять: поділ влади та налагодження ефектив-

ної взаємодії між гілками, структурна побудова парламенту України, виборча система, впровадження інституту Президента, питання гарантій народних депутатів України, порядок роботи Верховної Ради України та законодавчий процес.

Другий етап ознаменувався прийняттям Конституції України у 1996 р., у якій закріплено, що єдиним органом законодавчої влади є парламент (ст. 75 Конституції України), утвердження парламенту як єдиного, загальнонаціонального, виборного, представницького, колегіального, однопалатного, постійного Українського парламенту; було розроблено Загальну концепцію державно-правових реформ в Україні (1997 р.), яка схвалена у листопаді 1997 р. на Всеукраїнській науково-практичній конференції, пізніше Комітетом ВРУ з питань правової політики, також Проект концепції розвитку законодавства України на 1997-2005 рр. Ця Концепція була взята за основу при підготовці Державної програми розвитку законодавства України до 2002 р., затверджена Постановою ВРУ від 15 липня 1999 р. Фактично вперше в Україні за роки незалежності був прийнятий документ, який визначав стратегію законотворчості для парламенту – Верховної Ради України.

Також у цей період активізувалися дослідження проблем становлення та формування парламентського права України. Так, В. М. Шаповал та Г. С. Журавльова [3] на науково-практичній конференції «Концепція розвитку законодавства України», присвяченій перспективам розвитку законодавства України, порушили питання про необхідність теоретичного обґрунтування процесів, пов'язаних зі становленням нової за якісними ознаками правової системи, пов'язаної з прийняттям Конституції України 1996 р., пропонуючи вироблення нових концепцій на науковій основі, спрямованих на перспективу, запропонували юридичній спільноті розробити концепцію парламентського права України.

Наступне, на що слід звернути увагу, на наш погляд, – це ключові події з позиції реформування парламенту, як проведення 16 квітня 2000 р. Всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції

в частині організації політичної системи. Питання, які виносились на всенародне обговорення, отримали наступні показники, наприклад, щодо формування двопалатного парламенту (81,68% голосів) – за; розширення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (84,69% голосів) – за; обмеження депутатської недоторканності (89,00%) – за; зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 (89,91%) – за. Прикро, що за наслідками цього референдуму жодного закону щодо внесення змін до Конституції України не було прийнято. Разом з тим, питання щодо запровадження в Україні двопалатного парламенту, попри тривалу дискусію прихильників бікамералізму та їх опонентів, залишається в орбіті подальших наукових розвідок і сьогодні.

Важливим напрямом цього періоду стала діяльність парламенту щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС – М. Гнатівський (Указ Президента України «Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 30 серпня 2000 р., багатосторонні рамкові угоди у сферах міжнародного співробітництва по забезпеченню енергоносіями країн Західної Європи, термоядерного синтезу, ядерної безпеки та ін.); ухвалення законів України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV та «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства до законодавства ЄС» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV.

Третій період (2004–2010 роки) збігся в часі з проведенням конституційної реформи, у зв'язку з чим суттєво був змінений правовий статус парламенту України. Зокрема, зазнали істотних змін установчі та контрольні повноваження Верховної Ради України в бік їх розширення, посилення з боку парламенту контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та підвищення відповідальності за його роботу, питання правового статусу народного депутата України (принцип несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності народ-

них депутатів України та умов дострокового припинення повноважень народними депутатами; регламентував правовий статус коаліції депутатських фракцій; поява нового суб'єкта парламентського права – парламентська опозиція; повноваження Верховної Ради збільшуються на один рік; зміни у сфері законодавчої діяльності парламенту через позбавлення права законодавчої ініціативи Національного банку України; надання Голові Верховної Ради повноваження в разі невідкладного розгляду прийнятий Верховною Радою не менше як двома третинами від її конституційного складу, цей закон невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради і опубліковується за його підписом.

Отже, в умовах конституційної реформи, яка обумовлювалася зміною форми правління, з одного боку, спостерігалось певне підвищення правового статусу парламенту України, надання йому більш широких повноважень у сфері установчої та контрольної діяльності, з іншого боку, криза парламентської діяльності, що призвела до низької ефективності законодавчої діяльності парламенту; парламент стає суб'єктом конфліктів як внутрішніх, так і зовнішніх; дострокове припинення повноважень парламенту V скликання; також слід зазначити, що Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 р. визнано неконституційним, Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 р. визнано неконституційним.

Продовжуються наукові дискусії щодо ефективної організації і діяльності парламенту, підвищення професійної підготовки народних депутатів, правового моніторингу, приведення законодавчого процесу відповідно до європейських стандартів, базуючись на теоретичних положеннях щодо ефективності правової норми у її співвідношенні між цілями, результатом (наближенням до такого) та реакцією громадян на її появу, проблемах ефектометрії в праві [4, с. 29-44], сучасному стані парламентсько-

го законодавства, неврахування наукових пропозицій суб'єктами законодавчої ініціативи, потреба уніфікованого та прогнозованого підходу до організації законодавчого процесу – О. Копиленко [5], некоректність законодавчих дефініцій тощо. Важливо відзначити, що здебільшого ці питання, але згодом, зокрема інститут правового моніторингу, знайшли своє законодавче закріплення в Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р., який буде введений у дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, як і Постанова КМУ від 17 травня 2024 р. 547 «Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів», яка набуде чинності одночасно з вищенаведеним законом.

Четвертий період (2010 – 2016 рр.) – найбільш складний не тільки для організації та діяльності парламенту, а й для парламентаризму, по суті його можна без перебільшення назвати кризою парламентаризму. Цей період позначився визнанням 30.09.2010 р. Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп неконституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 р., результатом якого стало повернення чинності Конституції України в редакції 1996 р., введенням системи конституційного і парламентського законодавства у відповідність до редакції Конституції України (1996); припинення повноважень Верховної Ради України VII скликання; позачерговими виборами народних депутатів України у 2014 р. тощо.

Водночас слід відзначити, що одним із важливих чинників стало прийняття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (2010); продовження взаємодії України з ЄС, ОБСЄ, НАТО. На цьому етапі серед наукових розвідок актуалізуються дослідження, присвячені проблемам законодавчої техніки, співвідношення понять законодавчої техніки, технології та політики як способу, моменту управління та нової якості законодавчої діяльності; актуальним проблемам щодо ревізії, аналізу нормативно-правового матеріалу тощо [6, с. 22, 54-55, 61, 195].

П'ятий період (2016 р. і по сьогодні) пов'язаний з реалізацією парламентської реформи: приєднання Верховної Ради України до глобальної міжнародної ініціативи з посилення відкритості парламентів у світі «Відкритий парламент» та Плану дій щодо реалізації цієї Декларації, який був затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України» від 5 лютого 2016 р. № 15. У цьому документі включено двадцять зобов'язань між парламентом і громадянським суспільством за такими напрямками, як: доступ до інформації; залучення громадян до парламентських процесів; звітність; технології і інновації, а також головним документом стало ухвалення Постанови Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р., що утвердила початок парламентської реформи. Згодом відбулося ухвалення Комунікаційної Стратегії на 2017-2021 рр., затвердженої розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту». Цей документ спрямований на підвищення рівня довіри до Верховної Ради України та сприйняття її як ефективної інституції серед громадян України, організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації та міжнародних аудиторій. До останніх новел, пов'язаних з розвитком сучасного парламентаризму, варто також віднести стрімке впровадження інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій у діяльність парламенту. Зокрема, ухвалена Стратегія електронного парламентаризму, затверджена розпорядженням Голови Верховної Ради «Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018-2020 роки» від 5 липня 2018 р. № 278. Як зазначається в цьому документі, її метою є всебічне забезпечення процесу цифровізації діяльності Верховної Ради України, її Апарату та реформування технології законотворчої діяльності шляхом впровадження сучасних

інформаційно-комунікаційних технологій. У цей період запрацювали такі інструменти електронного парламентаризму, серед яких виділимо: електронний документообіг, е-обговорення законопроектів, «Електронний кабінет громадянина» та ін.

Основними проблемами вказаного періоду є гіперактивна законодавча діяльність, низький рівень внутрішньофракційної дисципліни народних депутатів України, неврегульованість діяльності парламентської опозиції. Недостатньо дослідженим нами вбачається наукове обґрунтування методології запровадження інноваційних та інформаційно-комунікаційних інструментів у діяльність Верховної Ради України.

Цей період характеризується великими випробуваннями, які випали на долю українського народу та Української держави, зумовлені широкомасштабною збройною агресією РФ проти України, який безпосередньо позначився на змінах в організації і діяльності парламенту – Верховної Ради України. Зокрема, запровадження безперервного режиму пленарного засідання і згодом одного пленарного засідання, закритість засідань без зміни місця проведення, підтримка в сесійній залі народними депутатами законопроектів, більшість з яких стосувалася сфери національної безпеки і оборони, пріоритетною діяльністю, окрім законодавчої, контрольної, парламентської дипломатії – Н. Камінська [7].

Чимало різних наукових розвідок присвячено проблемам іміджу парламентаря, економічній політиці, вивченню зарубіжного досвіду представницької демократії, запобіганню та протидії корупції, взаємодії конституціоналізму і парламентаризму, захисту прав людини, політичної відповідальності, які мають фрагментарний характер.

Висновки і пропозиції

Охарактеризована правова проблематика етапів організаційно-правового розвитку сучасного українського парламентаризму дозволяє відзначити, що подальший розвиток українського парламентаризму неможливий без продовження комплексу науково-методологічних розвідок щодо організації і діяльності Верховної Ради України як

в умовах воєнного стану, так і повоєнного відновлення, формування парламентського права і процесу, закінчення розпочатої ще у 2016 р. парламентської реформи, посилення парламентської дипломатії та міжпарламентського співробітництва, вдосконалення правового статусу Верховної Ради України, структурної побудови, відновлення відкритості та прозорості діяльності парламенту, продовження цифровізації, прийняття Парламентського кодексу України, а також проведення перших повоєнних виборів до Верховної Ради України.

Література

1. Омельченко Н.Л. Парламентаризм як категорія сучасного конституційного права. *Правова держава*. 2024. Вип.35. С.417-425.
2. Гуренко М. М. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини і громадянина : монографія. Національна академія внутрішніх справ України. К. 2001. 218 с.
3. Шаповал В.М., Журавльова Г.С. Концепція парламентського права в Україні. *Концепція розвитку законодавства України* : матеріали наук. –практ. конф.(травень 1996 р., Київ). Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1996. С. 185-187.
4. Законодавство: проблеми ефективності. Монографія. К.: Наукова думка, 1995. 231 с.
5. Законодавча діяльність Верховної Ради України шостого скликання в оцінках мас-медіа та соціальних мереж: монографія. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 281 с.
6. Риндюк В. І. Проблеми законодавчої техніки в Україні : теорія та практика : монографія . Відп. ред. Ющик О. І. К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. 272 с.
7. Камінська Н.В. Парламентська дипломатія та її значення в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 68-72.

SUMMARY

The article studies modern Ukrainian parliamentarism, in particular, a comprehensive analysis of the stages of development of modern Ukrainian parliamentarism, based on the organization and activities of the Parliament - the Verkhovna Rada of Ukraine; from independence to the present. The author emphasizes that real and effective parliamentarism does not emerge immediately as an integral system, but initially in the form of certain historical, socio-cultural, political and legal prerequisites, objective factors that are formed both under favorable conditions and in periods of legal conflicts and crises. That is why, having in mind certain models of organization and operation of the Verkhovna Rada of Ukraine and its bodies, their relations with other public authorities and civil society institutions which have been in place over the past decades, and having studied the ups and downs of parliamentarism and statehood in general, including during the period of martial law, one can understand both the causes and consequences of the multi-vector political and legal attitude of the State and society to parliamentarism, and also propose directions for modernization of parliamentarism and public administration. The author highlights the organizational and legal problems of modern parliamentarism, grouping them into general theoretical or terminological stages of the Verkhovna Rada of Ukraine, development of new areas of activity, in particular, parliamentary diplomacy, forms, methods and procedures that ensure the establishment of the national model of parliamentarism, adaptation of national legislation to EU law and integration into the European system of parliamentarism, digitalization and continuation of parliamentary reform.

Keywords: parliamentarism, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, organizational and legal forms, stages of development, e-parliamentarism, e-parliament, digitalization, parliamentary reform. doctrine, principle, system of parliamentarism, public authority, parliamentary law, martial law, European integration processes, parliamentary diplomacy.