

**«Адаптація досвіду європейського парламентаризму  
до українських реалій»**

Європейський парламентаризм

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| Вступ.....   | 3  |
| Розділ 1. Генезис парламентаризму в Європі та Україні .....  | 5  |
| 1.1. Становлення європейського парламентаризму як ключового<br>політичного інституту .....           | 5  |
| 1.2. Історична ретроспектива становлення парламентських органів на<br>території України .....        | 8  |
| Розділ 2. Сучасний парламентаризм в контексті співробітництва України з<br>європейським союзом ..... | 13 |
| 2.1. Розвиток парламентаризму в незалежній Україні.....  | 13 |
| 2.2. Використання досвіду європейського парламентаризму для проведення<br>реформ в Україні.....      | 17 |
| Висновки .....   | 24 |
| Список використаних джерел .....   | 26 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Соціально-політичний розвиток українського суспільства потребує активної інтеграції України до світового співтовариства. Реалізація курсу на європейську інтеграцію України є невід'ємним елементом внутрішніх реформ, спрямованих на економічне зростання, підвищення рівня життя народу, розвитку демократії, становлення громадянського суспільства, забезпечення гарантій верховенства права, свободи слова, захисту прав і свобод людини, зміцнення національної безпеки. Тому поглиблення співробітництва з Європейським Союзом є важливим елементом зміцнення стабільності та безпеки на Європейському континенті, та в Україні зокрема.

Важливим залишається питання про вдосконалення та реформування діяльності системи органів державної влади в Україні, і законодавчої влади зокрема. Особливої гостроти та актуальності це питання набуває у контексті адміністративного реформування системи влади в нашій країні. В українських наукових та політичних колах триває суперечка стосовно переваг та недоліків однопалатної та двопалатної систем парламентаризму. Саме тому дослідження характерних особливостей діяльності двопалатного парламенту та визначення недоліків і переваг такої форми побудови органу законодавчої влади має важливе значення для вирішення проблем та суперечностей у процесі розподілу влади. Перспективи еволюційного розвитку України неможливі без наближення законотворчого процесу України до норм і принципів, відповідно до яких здійснюється законотворчий процес в Європейському Союзі.

**Мета і завдання дослідження. Мета роботи:** розкрити особливості організації діяльності та структури українського парламенту та визначити основні напрями його реформування з урахуванням здобутків класичного європейського парламентаризму, що є беззаперечним в умовах глобалізації та в контексті євроінтеграційного вибору України.

Досягнення зазначеної мети обумовили виконання наступних **завдань**:

- проаналізувати генезис парламентаризму в Європі та Україні та визначити специфіку формування даного інституту на різних етапах державотворення;
- зазначити ключові етапи становлення європейського парламентаризму як основного політичного інституту;
- визначити стан та особливості діяльності Верховної Ради України на сучасному етапі в контексті співробітництва України з Європейським Союзом;
- окреслити можливі напрями реформування парламенту в Україні;
- узагальнити ключові аспекти організації діяльності європейського парламентаризму з метою застосування позитивного досвіду для України;
- охарактеризувати позитивні і негативні сторони різних форм парламентаризму та перспективи їх запровадження в Україні.

**Об'єкт дослідження** - парламентаризм як соціально-політичний інститут.

**Предмет** – можливість застосування досвіду європейського парламентаризму до діяльності Верховної Ради України.

**Стан наукової розробки.** Дослідженням окремих сторін даної проблеми займалися такі вчені, як Ю. Шемшученко, В. Погорілко, О. Мироненко, Л. Кривенко, Ч. Вайз, В. Звірковська, М. Оніщук, А. Колісниченко, Д. Ковачев, П. Кислий, Т. Браун, І. Доленко, М. Цвік та інші.

**Методи дослідження.** Зважаючи на актуальність та зацікавленість даним питанням важливо відмітити, що саме використання історичного методу при вивченні даного питання дає змогу з'ясувати особливості виникнення, вдосконалення, змін та перебудови цього інституту на різних відрізках свого системного та функціонального розвитку та визначити перспективи подальшого вдосконалення всіх структурних елементів парламенту. Водночас необхідним є використання і системного методу дослідження в його поєднанні з системно-функціональним методом, тобто вивчення даного інституту в цілості щодо структури та виконуваних функцій.

## РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗИС ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЄВРОПІ ТА УКРАЇНІ

### **1.1. Становлення європейського парламентаризму як ключового політичного інституту**

Парламенти відіграють визначну роль у системі державного управління. Саме вони забезпечують і гарантують демократичний устрій. Парламенти мають різний вплив на дії виконавчої і судової влад, а отже і на суспільно-політичне життя країни. Це обумовлено положеннями конституції держави, а саме, тими повноваженнями, які надані парламенту у системі державного управління. Парламенти відіграють важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Щоб виконувати такі важливі функції, сам парламент повинен бути дієздатним і раціонально організованим, а саме:

- бути налаштованим до ефективного функціонування, уникнення внутрішніх конфліктів і чіткого дотримання власного регламенту;

- володіти всебічною інформацією про стан справ у державі на тому ж рівні, що й виконавча влада, яка має у своєму розпорядженні величезну інфраструктуру. Такої інфраструктури парламент мати не може, тому, очевидно, він повинен отримувати інформацію не тільки від своїх служб, а й безпосередньо від виконавчої влади;

- мати допоміжні структури, які б забезпечували постійні комітети та парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, науки, охорони здоров'я і нових технологій [23, с.30].

Різні аспекти організації та функціонування даного органу привертають увагу науковців. Водночас парламентська проблематика багато в чому нова для вітчизняної науки і практики, і тому потребує продовження творчих розробок теоретичних, конституційних, а також практичних питань парламентських інститутів. В умовах сьогодення необхідність наукових розробок посилюється й актуалізується потребами конституційної реформи,

головною складовою якої є закріплення і вдосконалення конституційно-правового статусу Верховної Ради України з метою посилення її місця і підвищення ролі в системі поділу влади.

Світовий досвід прогресивного парламентаризму в досліджуваному контексті становить належний фундамент, корисні складові якого з ретельним врахуванням вітчизняних особливостей та специфіки можна сприйняти, аналізуючи питання щодо місця і ролі Верховної Ради України в організації державної влади [22].

Парламенти країн світу є однопалатними або двопалатними. Головною перевагою запровадження другої палати є структура подвійного представництва – тобто у законодавчому процесі можуть бути одночасно представлені як держава в цілому, так і окремі її території або регіони [14].

Парламентаризм є історично зумовленим наслідком соціально-політичного розвитку країн Європи і, зокрема, України, впродовж тривалого періоду в різні історичні епохи. Його формування було пов'язане із становленням державності цих країн. Слід зазначити, що зародження європейського парламентаризму варто розглядати з періоду розвитку феодалного суспільства станово-представницької монархії, для якого було характерним існування так званих станово-представницьких установ. Особливістю таких установ було те, що їх організація і діяльність виходили із наявності у суспільстві різних станів. Характер, склад цих станів у різних країнах відрізнялися один від одного, що зумовило формування специфічних рис та особливостей розвитку станового представництва.

Історія середньовічних станово-представницьких органів є однією з найважливіших сторін політичної історії Європи. Англійський парламент, Генеральні штати у Франції, іспанські кортеси, рейхстаги і ландтаги у Німеччині найчастіше ініціювали зародження політичної боротьби [14,с.130].

Парламент як політичний інститут відіграє роль посередника між суспільством і органами виконавчої влади, завдяки ньому формується воля нації на основі представництва інтересів різних груп на державному рівні.

Виникнення представницьких установ у європейських країнах є досить закономірним явищем на фоні еволюції феодальної держави. Для Франції це був етап, коли з територіально роздробленої вона перетворювалась на політично об'єднану, а в Англії цей етап характеризується боротьбою за послаблення королівської влади. В таких умовах провідною суспільною проблемою стала ідея колективного захисту інтересів, головним проявом якої стало політичне представництво. Формування парламентаризму в Німеччині розпочалося у період феодальної роздробленості, однак, особливістю було те, що станово-представницька монархія спочатку почала розвиватись у межах окремих князівств, а не в межах усїєї імперії. Відрізнялися і обсяг повноважень представницьких органів, і коло тих соціальних груп, що могли представляти свої інтереси.

У Західній Європі в період буржуазних революцій створювалися однопалатні парламенти, які були краще пристосованими для реалізації революційних ідей, однак досить часто перевищували свої повноваження і перетворювалися на знаряддя деспотії. Наприклад, у Франції після революційних подій в 1795 році було створено двопалатний парламент. Тривалий час принцип рівності палат був ознакою демократизму, однак це не завжди давало позитивні результати. Та в ряді країн існування другої палати повністю виправдане. Зокрема, для федеративної форми державного устрою вона існує для представництва суб'єктів федерації. Однак, у ряді унітарних країн друга палата формується також за принципом територіального представництва регіонів. Такий вид парламентів наявний в Італії, Франції, Іспанії [13, с.228].

Отже, визначення основних моментів діяльності парламентів європейських країн, в яких парламентська практика розвивалась і вдосконалювалась протягом багатьох століть, є досить важливим для аналізу становлення і розвитку парламентаризму в Україні шляхом використання позитивного досвіду європейського парламентаризму.

## **1.2. Історична ретроспектива становлення парламентських органів на території України**

Парламент є представницьким орган влади у сучасній демократичній державі. Він бере початок з доісторичних паростків прямої демократії, таких як зібрання роду чи племені для вирішення загальних справ. Тому доцільним є визначення основних етапів розвитку і становлення даного інституту державної влади від його зародження до вдосконалення у сучасну модель.

Історія української державності починається з Русі (IX ст.н.е.). Ця держава, що проіснувала близько 350 років, була типовою феодалною монархією, у якій регіонами (волостями) управляли удільні князі – васали Великого князя, який був главою адміністрації і військовим начальником. Русь не мала загальнодержавного представницького органу. Проте влада Великого князя до певної міри находилася під контролем народних зборів Києва – Віче. Велике значення для розвитку представницьких органів Русі мало Віче Новгородської землі. Ще за часів Ярослава Мудрого Новгород отримав особливі права, які встановлювали справжній республіканський устрій Новгороду і визнавалися наступниками Ярослава. Поступово у Новгороді виник політичний устрій з поділом влади і розвинутою судовою системою. Народ вибирав Раду Панів, князя, архиєпископа і посадника. Рада Панів була законодавчим органом (парламентом) [9, с.50]. На жаль, давньоруський устрій під час татаро-монгольської навали зберігся тільки в Галичині. Переяславщина позбавилася князів і, очевидно, підпала під пряме ханське правління.

Окремо слід звернути увагу на особливості розвитку державного устрою українських земель у період литовського панування. Литовсько-Руську державу очолював Великий князь, який уособлював законодавчу, виконавчу і судову влади. З середини XV століття влада Великого князя обмежувалася Пани-Радою. У 1492 році Пани-Рада видала спеціальну постанову, за якою влада Великого князя була обмежена, а на початку XVI століття Пани-Рада стала органом співлади. Без неї Великий князь не міг



видавати закони, вести дипломатичні переговори, організувати військові походи. У 1507 р. Пани-Рада перетворилася на Сойм, що був двопалатний і складався з двох кіл: лицарського, по два шляхетні депутати з повіту (Нижня Палата) та Пани-Ради (Верхня Палата). Таким чином, влада у державі від абсолютної переходила у конституційну. Великий князь обирався виключно Соймом, що мав право скликати ополчення, оголошувати війни і встановлювати нові податки.

Після Люблінської унії суспільне життя в Україні почало докорінно змінюватися. Сейм був парламентом Речі Посполитої. Він мав дві палати – Сенат і Посольська ізба і збирався раз на два роки на шість тижнів. Членами Сенату були вищі посадові особи держави та вище духовенство. Члени Посольської ізби обиралися на сеймиках із шляхетного стану.

Аналіз діяльності віч, Боярської ради, Пани-Ради, Сойму та Сейму дає підстави стверджувати, що вони стали базою для розвитку і закріплення традицій парламентаризму в Україні. Таке твердження є закономірним і в порівняльному аспекті з європейськими країнами, тому що і в країнах Європи часів X-XIV століття ми спостерігаємо схожі подібні до парламентських інституції, які пізніше перетворилися у парламентські представницькі органи [17, с.127].

Другим етапом розвитку української державності були Козацька республіка (1648-1667 роки) і Гетьманщина у складі Російської імперії до скасування посади гетьмана у 1764 році, коли Кирило Розумовський зрікся влади під тиском Катерини II. Козацька республіка була створена на базі Запорозької Січі, в якій вищим органом влади була Січова Рада (Коло). Верховну владу в Гетьманщині мала Генеральна Рада, яка була вищою станово-представницькою установою. Вона не мала ніяких ознак парламенту. Це був швидше орган панівної козацької верстви. Козацька старшина відігравала провідну роль на всіх етапах її роботи. Згодом основну роль у Гетьманщині почала відігравати Старшинська Рада, до якої залучалася полкова старшина, сотники, представники військового

товариства і міської адміністрації, а також вище духовенство. Старшинська Рада була колективним органом управління Гетьманщиною, могла приймати законодавчі акти за відсутності гетьмана і була верховною судовою інстанцією, тобто мала деякі ознаки парламентського правління.

Впорядкування державного життя України і регламентація діяльності вищих органів влади виписані Конституцією Пилипа Орлика 1710 року, що враховувала досвід Козацької республіки і тогочасні ідеї побудови демократичної держави. За Конституцією Пилипа Орлика на чолі держави мав стояти гетьман, підконтрольний Генеральній Раді, до якої входить генеральна старшина, полковники і військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Соймом. До нього входила полкова і сотенна старшина, представники запорізького війська. Сойм мав збиратися тричі на рік. З відання гетьмана були вилучені фінансові питання та питання перегляду прав на володіння маєтностями. Проте він не втратив законодавчі функції і мав право видавати універсали [20, с.172].

Таким чином, дана Конституція практично вводила принцип розподілу влад, формулювала основу представницького органу та надавала значні повноваження гетьману, тобто закладала модель парламентсько-президентської республіки. Вона передбачала низку реформ у сфері верховної, законодавчої і виконавчої влади, розподіл прав і обов'язків козаків, міщан та селян.

На початку ХХ сторіччя в суспільно-політичній думці України починає перемагати національно-державницький напрям. Основоположник ідеї національної самостійної України М.Міхновський у 1905 році розробив проект основного закону Спільки народу Українського, що впроваджував принцип розподілу влад. За цим документом, законодавча влада належала двопалатному парламенту із Ради Представників та Сенату. Депутати Ради Представників обиралися б від виборчих округів, а депутати Сенату – від кожної землі. Постанови палат ухвалювалися б більшістю голосів, а члени палат не могли поєднувати роботу в уряді [24, с.164].

Революційні змагання в Україні у період після Лютневої революції 1917 року переросли у спробу відновлення української державності. Зокрема, після проголошення Конгресом курсу на автономію України, був утворений перший представницький орган України того часу. Центральна Рада прийняла закон, у якому закріплювалося «виключне право Української Центральної Ради видавати закони для УНР». Четвертий Універсал проголосив Україну парламентською республікою, унітарною державою з демократичним режимом. Законодавчі функції надавалися Українській Центральній Раді. Таким чином, з прийняттям Четвертого Універсалу Центральна Рада отримала юридичне право здійснювати законотворчу діяльність. Суб'єктами права законодавчої ініціативи визнавалися члени Малої Ради та Генеральний Секретаріат. Законопроекти вносилися до Малої Ради, розглядалися комісією Малої Ради і обговорювалися на її зборах. Для розгляду законопроекту встановлювався необхідний кворум, що складав 2/3 від загального числа членів Малої Ради. Законопроект приймався більшістю голосів, присутніх на зборах [20, с.200].

Ідеї парламентаризму в Україні не відкидалися як за часів Гетьманату, так і за часів Директорії УНР. Наприклад, гетьман Павло Скоропадський ухвалив 29 квітня 1918 року «Закон про тимчасовий державний устрій України», як тимчасову Конституцію «до обрання Сойму і відкриття його діяльності». За Директорії УНР роль тимчасової конституції виконували закони «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» і «Про Державну Народну Раду УНР».

Незважаючи на початкові успіхи, прихід більшовиків до влади загальмував процеси становлення і формування парламентської республіки. Більшовики оголосили безкомпромісну боротьбу «парламентським забобонам». У радянський період єдиним законодавчим органом УРСР за Конституцією 1937 року визнавалася Верховна Рада. Її сесії скликалися Президією Верховної Ради УРСР два рази на рік. До структури Верховної Ради входили Рада Старійшин Верховної Ради УРСР, Президія Верховної

Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії, Партійна група Верховної Ради УРСР, Слідчі та ревізійні комісії, Постійні комісії Верховної Ради УРСР – мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень. Верховна Рада УРСР довгий час працювала без Регламенту. Лише у 1980 році його було прийнято. Відповідно до цього Регламенту, Президія Верховної Ради скликала сесії двічі на рік, надсилаючи депутатам запрошення одночасно з переліком питань, що вносились до розгляду [24, с.216].

Таким чином, Верховні Ради радянських часів формально мали багато спільного з парламентами, але за своєю суттю такими не були. Вони існували неавтономно і були на верхівці ієрархії рад всіх рівнів. Верховні Ради радянських часів не були парламентами в повному вигляді ще й тому, що не діяли постійно. Це були декоративні зібрання депутатів для схвалення законів і оприлюднення рішень партійно-адміністративних органів. Проте Верховна Рада радянських часів, як і парламенти інших країн світу, формувалася шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори, однак, були специфічними. До Верховної Ради обиралися «кращі представники» на безальтернативній основі при повному контролі партійних структур. Однак, ситуація з виборами змінилася у 1990 році. Ці вибори проводилися на альтернативній основі: кандидатів у депутати висували трудові колективи, а Комуністична партія хоча й висувала своїх представників, але на загальних підставах. За законом депутати мали право працювати на своїх робочих місцях і одночасно бути депутатами, що почала працювати на постійній основі.

Отже, можна стверджувати, що Україна має багатовікову історію державності, що супроводжувалося розвитком і реформуванням інституту парламентаризму в різних його проявах і формах, що характеризувалось поступовим вдосконаленням даного органу як у структурному, так і в функціональному плані.

## РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КОНТЕКСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

### 2.1. Розвиток парламентаризму в незалежній Україні

Незалежна Україна постала 24 серпня 1991 року, коли Верховна Рада УРСР 12-го скликання одностайно проголосувала за «Акт проголошення незалежності України». З цієї дати починається відлік власне парламентського правління в новоствореній державі та процес становлення парламентського інституту в Україні. До 1996 року Верховна Рада України працювала згідно з Конституцією 1978 року, до якої періодично вносилися зміни, щоб відобразити зміни політичного та суспільного характеру, що відбувалися на той час в Україні. 28 червня 1996 року Верховна Рада в результаті напружених дебатів схвалила нову Конституцію України, яка визначила місце парламенту в державному управлінні і його повноваження. Здобуття Україною незалежності було черговим кроком у процесі розвитку інституту вітчизняного парламентаризму, що знаменувався багатьма важливими змінами у структурному і функціональному аспекті вдосконалення законодавчого органу [24, с.175].

Варто відмітити перевагу парламенту як органу, який більш повно, надійно та всебічно представляє народ і виражає його волю, полягає також у складі цього інституту. На відміну від Президента України, який є одноосібним органом, Верховна Рада України – колегіальний орган. Тобто, представляючи інтереси різних суспільних груп та реалізуючи свої повноваження, Верховна Рада України узгоджує інтереси вказаних груп, приймаючи збалансовані, зважені рішення. Безперечно, що, будучи своєрідною широкою колегією, парламент більш вільний від суб'єктивних помилок, ніж одна людина. «Значення парламенту в сучасному світі — грандіозне. Він є виразником інтересів різних політичних сил, ареною пошуків компромісів», - пише В. Чиркін [25, с.235].

Ст. 75 Конституції України закріплює, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Конституційний склад Верховної Ради - 450 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [1]. Конституція України визначає основні моменти організації роботи Верховної Ради України, підкреслюючи, що «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом «Про Регламент Верховної Ради України» [2]. Верховна Рада є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Перше засідання новообраної Верховної Ради проводиться не пізніше ніж на 30 день після офіційного оголошення результатів виборів. Конституція визначає, коли відкриваються чергові (перший вівторок лютого і вересня) і позачергові сесії (скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України), коли проводиться закрите засідання (за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України). Конституція визначає права і обов'язки депутатів Верховної Ради, Голови Верховної Ради, встановлює порядок організації комітетів, спеціальних і слідчих комісій, порядок законодавчої роботи, порядок прийняття бюджету і порядок контролю за використанням коштів Державного бюджету.

Регламент є одним із найважливіших актів, що регулюють роботу Верховної Ради, який відповідно до вимог статті 82 Конституції України, повинен бути законом. Адже регламент є окремим законом або складовою частиною закону про парламент лише у кількох країнах: Австрії, Естонії, Латвії, Литві, Молдові, Словенії, Фінляндії, Чехії та Швеції. В більшості ж країн регламент є внутрішнім документом парламенту, а не діючим законом. Очевидно, що розробники Конституції України, враховуючи попередній досвід роботи Верховної Ради, намагалися посилити основні моменти внутрішньої організації її роботи і впорядкувати основні моменти її взаємодії з структурами виконавчої влади, коли виписували цю вимогу. Прийняття Регламенту як закону наділяє його великою

силою, але зменшує автономію парламенту. Очевидно, що норми закону «Про регламент Верховної Ради України» не повинні бути занадто деталізованими.

Як зазначає Л.Кривенко, характеристика парламентаризму набуває завершеності тільки тоді, коли враховуються структура і організація, зміст компетенції і головні напрями діяльності самих представницьких органів. Розгляд цих питань дає змогу скласти об'єктивне уявлення про те, як реалізуються засади теорії народного представництва, наскільки їхня природа відповідає політичним потребам сьогодення. Тільки завдяки аналізу загальних закономірностей побудови і визначенню основних функцій парламентів та врахуванню відповідних особливостей, властивих конкретним країнам, можна встановити реальну роль представницьких органів у здійсненні державної влади, справжнє місце їх у державному механізмі [16, с.62].

На думку В. Погорілко, серед важливих та складних теоретичних, конституційних, а також практичних питань сучасного парламенту – кількісний склад та структура даного органу. В багатьох країнах, в тому числі в Україні, вони викликають дискусії, нерідко лише на рівні конкретних висловлювань щодо збільшення чи зменшення чисельності парламентаріїв, поза теоретичною базою на ґрунтовні наукові аргументи [24, с.200].

Закріплене в Конституції України положення про «конституційний склад Верховної Ради України» має істотне значення, оскільки виключає двозначність, неясність, що є важливою передумовою чіткого і строгого додержання Верховною Радою України процедури прийняття відповідних актів, а також вирішення інших питань щодо організації та діяльності парламенту, його органів, народних депутатів.

Серед відомих світовій теорії та практиці обґрунтувань визначення чисельного складу парламенту – кількість населення відповідної країни. Склад парламентаріїв повинен забезпечувати представництво, вираження волі та інтересів різних верств населення. Виключна важливість та складність розглядуваної проблеми вимагають усебічного, глибокого

осмислення, що пов'язується із творчими розробками, науковими дискусіями на конференціях, інших науково-практичних заходах, широким обговоренням громадськістю. Загалом, характеризуючи структуру Верховної Ради України, можна назвати основні органи і підрозділи, а саме: комітети, фракції, апарат, адміністративна служба, дослідницька служба, контрольна служба, інститут омбудсмена [11, с. 25].

У Верховній Раді формується коаліція політичних фракцій, до складу якої входить більшість депутатів від конституційного складу парламенту, що формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання ВРУ, або протягом місяця з дня припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України. Важлива роль у здійсненні компетенції Верховної Ради України належить її комітетам, які створюються для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, та виконання контрольних функцій[3].

Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Для проведення розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Окремою ланкою у складі Верховної Ради є інститут омбудсмена, тобто Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що відповідно до ст.101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1].

Отже, можна стверджувати, що Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган в державі здійснює широке коло функцій у різних сферах державного управління, однак основною з них залишається законодавча функція, тому питання та проблемні сторони законодавчої процедури мають бути деталізованими та конкретизованими для попередження порушень при прийнятті законодавчих актів та досягнення прийняття ефективних і не корумпованих законопроектів.



## **2.2. Використання досвіду європейського парламентаризму для проведення реформ в Україні**

Європейська орієнтація України та глобалізаційні процеси, що характеризують сучасний стан розвитку суспільства, вимагають поєднання досвіду європейського парламенту з національними особливостями діяльності законодавчої влади в Україні, тому доцільно звернути увагу на здобутки функціонування парламентів в європейських країнах.

Наприклад, німецький парламент є класичною формою двопалатного парламенту, що виконує своє першочергове значення – можливість земель мати своє представництво у законодавчому органі та впливати на прийняття рішень на загальнодержавному рівні – задля чого і було запроваджено таку форму парламенту, що зумовлено історичними факторами становлення парламентаризму у Німеччині [12, с.60].

Формування верхньої палати німецького парламенту бундесрату можна віднести до формування за призначенням, адже бундесрат складається з депутатів, призначуваних урядами земель зі свого складу. Або ж подібний спосіб називають формування верхньої палати шляхом представництва від суб'єктів федерації. Характерним для організації діяльності та структури парламенту в Німеччині є те, що законодавча влада сконцентрована на федеральному рівні у двох палатах Бундестагу та Бундесрату, а на рівні земель – у ландтагах. В свою чергу виборність Бундестагу розкриває демократизм законодавчої влади в країні [21, с.110].

Та не слід вважати, що двопалатність – це ознака федералізму. Поряд із федераціями двопалатність має місце також у деяких унітарних державах (Японія, Польща, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Італія, Франція та інші). Бікамеральність в унітарних країнах, як правило, аргументується тим, що вона деяким чином підтримує рівновагу інтересів і сил усередині представницького органу, стримуючи законодавчу владу, а також, на думку деяких, забезпечує більш відповідальну і добротну роботу над законопроектами (помилки однієї палати можуть бути виправлені іншою).

Варто зазначити, що існування двопалатного парламенту забезпечує нормалізацію противаг між різними соціальними групами та прошарками. Періодично політичними силами, фахівцями ставиться питання про доцільність введення в механізм державної влади двопалатного парламенту без зміни форми державного устрою. З огляду на це, вбачається необхідним узагальнити негативні та позитивні моменти функціонування в Україні двопалатного парламенту.

Позитивні риси двопалатної системи:

- верхня палата сприяє розширенню представництва;
- двопалатний парламент краще враховує соціальні, культурні, економічні інтереси населення різних регіонів;
- професійний досвід верхньої палати є засобом підвищення якості законів, адже термін роботи її членів зазвичай значно перевищує термін роботи членів нижньої палати;
- запровадження двопалатної системи сприяє прийняттю більш ефективних рішень державної політики, тому що розбіжності між палатами згладжуються в процесі переговорів;
- двопалатна система підсилює основний принцип сучасної демократії – принцип розподілу влад – через контроль однієї палати іншою. Це сприяє прийняттю парламентом більш стабільних політичних рішень, зменшенню конфліктів між гілками влади, тому що розбіжності між палатами вирішуються в процесі переговорів.

Водночас не варто забувати і про негативні риси двопалатної системи парламентаризму. До них можна віднести, зокрема, наступні:

- верхня палата здебільшого зменшує ефективність роботи над законопроектами. Наявність верхньої палати викликає необхідність постійного узгодження рішень між палатами;
- верхня палата не тільки сповільнює законодавчий процес, а й ускладнює внесення до законопроектів радикальних змін у майбутньому;

- двопалатна система ускладнює процес прийняття принципів, реформаторських рішень;
- розподіл повноважень між палатами вимагає значних компромісних рішень, які, особливо, на першому етапі здаються непереборними;
- різний статус членів палат і різний термін їх повноважень є глибоким джерелом недовіри і протиріч, особливо якщо до верхньої палати входять призначені посадовці;
- двопалатна система створює додаткові труднощі при організації апаратів палат;
- введення двопалатної системи може розглядатися, як примусове запровадження федералізму в унітарній державі [10, с.414].

Варто звернути увагу і на статистичні дані, отримані в результаті опитування громадян з даної тематики. Головний висновок соціологічного опитування, яке було проведене на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив компанією «TNS Ukraine» (з 4 по 11 лютого 2010 року було опитано 1200 респондентів у всіх регіонах, статистична похибка складає 3%) – це вкрай низький рівень довіри українців до свого парламенту.

Експертне опитування було проведене Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках підготовки «Білої книги» українського парламентаризму, в якій окреслювались основні проблеми функціонування Верховної Ради України та напрями їх вирішення, було проведено ряд регіональних консультацій. Всього опитали 120 регіональних експертів (представників аналітичних центрів, науковців, регіональних ЗМІ, депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування), які мали нагоду висловити свою точку зору на найбільш проблемні моменти роботи Верховної Ради України.

Зокрема, для опитування виносилися наступні питання: доцільність збереження імперативного мандату, зв'язок депутатів з виборцями, обсяг депутатської недоторканності, право законодавчої ініціативи окремих депутатів, а також питання структури парламенту – однопалатна чи двопалатна. Однак, при проведенні даного опитування не було конкретно

визначено структуру двопалатного парламенту, питання ставилося лише про наявність двопалатного парламенту як такого. На жаль, українці ставляться до бікамералізму з деякою пересторогою, вбачаючи його як ознаку федералізму [18].

Перспективи еволюційного розвитку України неможливі без переосмислення положень чинного Основного Закону та формування принципово нових конституційних засад подальшої розбудови демократичної, соціально-правової держави і гармонійно розвиненого громадянського суспільства в Україні. Зазначене зумовлює постановку питання про проведення конституційної реформи у нашій державі, яка, своєю чергою, потребує свого належного теоретико-методологічного забезпечення.

Слід погодитися з тими українськими правознавцями, котрі стверджують, що вдосконалення правових механізмів регулювання конституційних відносин неможливе без урахування не лише багатовікових традицій національного державотворення, а й позитивних здобутків сучасної теорії та практики класичного європейського конституціоналізму.

Доцільним буде зазначити, що вдосконалення концепції сучасного українського парламентаризму та оптимізація організації й діяльності національного парламенту нині є пріоритетним напрямом конституційної реформи. На думку багатьох науковців, одним із пріоритетних шляхів реформування українського парламентаризму сьогодні є запровадження бікамералізму як теорії та практики функціонування в державі двопалатного парламенту [8, с.11].

Відповідь на запитання, що являє собою бікамералізм, та які на сьогодні перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні, лежить не лише в теоретико-правовій, а й у психологічній площинах. Адже для багатьох політиків і державних діячів, а також вчених-правознавців ідеї бікамералізму асоціюються виключно з федеративними державами (Німеччина, Російська Федерація, США, Швейцарія та ін.) або ж із архаїзмом

двопалатного парламенту у Великій Британії. Досить часто правознавці з пострадянських країн, обстоюючи природність двопалатних парламентів у федераціях, формують хибну думку про бікамералізм у сучасних унітарних державах, переконуючи, що верхня палата в таких країнах є консервативним гальмом прогресивних перетворень. Такі твердження дещо суперечать конституційним реаліям XXI ст. і є прикладом багатьох стереотипів, створених пострадянською юридичною наукою [7, с.95].

Нині всебічне поширення теорії та практики бікамералізму слід визнати однією з найвиразніших тенденцій генезису сучасного конституціоналізму. В останні десятиліття у багатьох державах світу, незалежно від форми їх державного устрою, активізувалися процеси переходу до двопалатної структури парламенту. Двопалатні парламенти перестали бути даниною історичним традиціям конституціоналізму чи якоюсь аномалією державно-правового розвитку країн, поєднаних однією правовою системою. Бікамералізм став повсякденним політико-правовим явищем для значної кількості населення нашої планети. Саме таку систему парламентаризму нині обрали найбільш економічно потужні країни світу. Перспективи запровадження двопалатних парламентів є предметом посиленої уваги для політиків та державних діячів республік, які утворилися після розпаду колишнього СРСР. Першою пострадянською унітарною державою, котра зробила свій вибір на користь бікамералізму, нині став Казахстан [6].

Системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її взаємовідносин із місцевим самоврядуванням несе вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, модернізацію і приведення у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Зазначені процеси передбачають ґрунтовні зміни до розділів Основного Закону, які регулюють насамперед правовий статус Верховної Ради України. Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення

в Основному Законі бікамеральної моделі парламентаризму. Нинішня система формування депутатського корпусу ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва у парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Запровадження бікамералізу має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу. Двопалатний парламент повинен змінити зміст механізму державної влади в Україні, оптимізувати нинішню систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади [7, с.20].

Водночас запровадження в Україні двопалатного парламенту бачиться неможливим без формування цілісної концепції національного бікамералізму, яка б відповідала високим вимогам українського суспільства до вдосконалення механізмів держави та ґрунтувалася б на кращих здобутках західноєвропейської правової думки. У цьому сенсі українська юридична наука має бути на крок попереду практики, а її теоретико-методологічні здобутки мають кореспондуватись із відповідними дослідженнями у державах - учасницях ЄС, для яких бікамералізм став позитивною політико-правовою реалією сьогодення [23, с.112].

Надзвичайно важливо, на цьому слід загострити увагу, те, що навіть у державах, які мають двопалатний парламент, останній не розглядається як раціональний і непорушний у разі надзвичайних умов. За таких обставин бікамеральний парламент Німеччини трансформується в однопалатний орган. Важливо зазначити, що відмова за визначених умов від однопалатного парламенту має конституційне закріплення. [14, с.250]. Основний Закон ФРН цілком чітко і недвозначно встановлює: коли ситуація вимагає негайних дій у той час, як Бундестаг і Бундесрат скликати неможливо, парламентські повноваження надаються Загальному комітету, що формується завчасно із депутатів Бундестагу та членів Бундесрату обома палатами парламенту.

Отже, досить очевидно, що досвід Німеччини зовсім не зайвий для України через труднощі, яких зазнає республіка у перехідний період, складні і важкі умови життєдіяльності суспільства та держави. Зокрема, досвід прогресивного європейського конституціоналізму в досліджуваному контексті становить належний фундамент, корисні складові якого з ретельним врахуванням вітчизняних особливостей та специфіки можна сприйняти, аналізуючи питання щодо місця і ролі Верховної Ради України в організації державної влади.

## ВИСНОВКИ

Продовження і поглиблення наукових розробок структури українського парламенту – важливе і актуальне завдання вітчизняних конституціоналістів. Необхідність виключної уваги даній проблематиці в умовах сьогодення диктується тим, що, визначення основних напрямів реформування парламентського органу в Україні доцільно здійснювати з урахуванням здобутків класичного європейського парламентаризму з урахуванням євроінтеграційного вибору України.

Таким чином, в результаті дослідження сучасного стану українського парламентаризму, визначення можливих напрямів вдосконалення даного інституту шляхом розгляду поступового вдосконалення даної системи на різних етапах державотворення в Україні та аналізу позитивного зарубіжного досвіду доцільним є зробити такі висновки:

- Системний аналіз розвитку парламентаризму в Європі та Україні дає змогу визначити специфіку формування даного інституту на різних етапах державотворення. Слід зазначити, що формування європейського парламентаризму супроводжувалося реформуванням даного інституту в різних його проявах і формах. Характерним для розвитку українського парламенту є поступове вдосконалення даного органу, що спричинено впливом різних державних утворень, під владою яких перебували українські землі.

- Зазначені ключові етапи розвитку парламенту в незалежній Україні, що дозволяє розглянути особливості парламентських змін у перехідний період. Здобуття Україною незалежності було черговим кроком у процесі розвитку інституту вітчизняного парламентаризму. Дані зміни поступово наблизили діяльність Верховної Ради України до сучасного стану.

- Визначені основні напрями діяльності Верховної Ради України на сучасному етапі, зокрема, в контексті співробітництва України з ЄС.

- Узагальнено ключові аспекти діяльності європейського парламентаризму з метою застосування позитивного досвіду для України.



Очевидно, що характеристика позитивних і негативних сторін різних форм парламентаризму дає змогу визначити перспективи змін для України та дозволить уникнути небажаних помилок у процесі реформування.

- Окреслено можливі напрями реформування парламентського органу в Україні, зокрема, доцільним є обговорення можливості запровадження двопалатного парламенту, обидві палати якого формуються шляхом всеукраїнських загальних виборів. Отже, досить очевидно, що європейський досвід зовсім не зайвий для України для проведення у майбутньому реформ.

Слід зазначити, що більшість інституцій громадянського суспільства вважає за можливе проведення реформ і необхідність суттєвого вдосконалення механізмів взаємодії законодавчої і виконавчої влади, і лише деякі налаштовані радикально. Зокрема, до подібних заходів відносять чітке розмежування функцій та повноважень гілок влади, як варіант, – запровадження двопалатного парламенту, звуження депутатського імунітету, скасування імперативного мандату. Необхідним також є прийняття низки конституційних законів та вдосконалення існуючих щодо формування, структури та порядку діяльності парламенту.

Світовий досвід прогресивного парламентаризму в досліджуваному контексті становить належний фундамент, корисні складові якого з ретельним врахуванням вітчизняних особливостей та специфіки можна сприйняти, аналізуючи питання щодо місця і ролі Верховної Ради України в організації державної влади.

Тому беззаперечним є той факт, що реалізація курсу на європейську інтеграцію України є позитивним фактором при проведенні внутрішніх реформ, спрямованих на економічне зростання, підвищення рівня життя народу, розвитку демократії, становлення громадянського суспільства, забезпечення гарантій верховенства права та вдосконалення такого державного інституту як парламент.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

*Нормативні матеріали:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року// ВВР. – 1996. – №30. – ст.141.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року// ВВР. – 2010. - №14-15,№16-17. – ст.133.
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року// ВВР. – 1995. – №19. – ст.134.
4. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року// ВВР. – 1993. – №3. – ст.17.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30.10. 2010 р.

*Спеціальна література:*

6. Браун Т. Порівняльне дослідження двопалатної та однопалатної систем у федеративних і унітарних державах. // «Вісник» Програми сприяння парламентам України, 1996, № 3.
7. Звіркowska В.А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку// Автореф.дис. канд..політ.наук. 23.00.02/ НАН України. Ін-т політ.і етнонац досліджень. – К., 2002. – 20с.
8. Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА: за заг.ред. І.Коліушка, Ю.Кириченко. – К.: «Лікей», 2007. – 32 с.
9. Історія держави і права: Підручн. / А.С.Чайковський – К., 2004 – с.292.
- 10.Кислий П., Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду/ [Літ.ред. Е.Р.Рахімкулов]. – К.:Абрис, 2000.-с.414.

11. Колісниченко А.І. Український парламентаризм: становлення та шляхи розвитку// Вісник Академії митної служби України.Серія «Політичні науки» - №1 (6) – 2011 – с.25.
12. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК – 584 с.
13. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб./ В.М.Бесчасний, О.В.Філонов, В.М.Субботін, С.М.Пашков. – К.: Знання, 2007. – 467 с.
14. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. (отв. ред. Д.А. Ковачев). - М.: Волтерс Клувер, 2005 – с.250.
15. Конституція України (проект) / ШПА при НАУКМА: За заг.ред. О.Новікова. – К.: «Лікей», 2008. – 80 с.
16. Кривенко Л.Т. Парламент: місце і роль в системі державної влади// Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правової системи – К., 2000 – с.62.
17. Кузьминець О., Калиновський В., Дігтяр П. Історія держави і права України: Навчальний посібник. К., Україна, 2000.
18. Лабораторія законодавчих ініціатив. Зелена книга українського парламентаризму. Інформаційно-аналітичне дослідження. - [Електронний ресурс] - [Режим доступу]: [http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198772824\\_ans.pdf](http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198772824_ans.pdf).
19. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні // Персонал – 2007 - № 6. - [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: <http://personal.in.ua/article.php?ida=515>.
20. Нагаєвський І. Історія української державності ХХ століття. – К., 1994 – с. 172.
21. Озерова К.І. Роль парламенту в деяких країнах Європейського союзу з парламентською формою правління// Актуальні питання сучасної

- науки і права: збірник матеріалів науково – практичної конференції студентів (24 квітня 2010 року, м.Суми)/ Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми: Університетська книга, 2010. – с.110.
- 22.Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України// Дзеркало тижня - №24 – 28 червня 2008 року – [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: [http://dt.ua/POLITICS/bikameralizm\\_trendi\\_dlya\\_ukrayini-54157.html](http://dt.ua/POLITICS/bikameralizm_trendi_dlya_ukrayini-54157.html)
- 23.Органи державної влади України/ За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія - К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького, 2002 – 592 с.
- 24.Український парламентаризм: минуле і сучасне/ [Шемшученко Ю.С., Мироненко О.М., Погоріло В.Ф.] – Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: За ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: Парламентське видання, 1999 – 367 с.
- 25.Чиркін В.Е. Конституційне право зарубіжних країн. - М., 1997. - С.235.
- 26.Якою могла бути українська Конституція. Проекти громадянського суспільства/ ШПА при НАУКМА: За заг.ред. Н.В. Линник. – К.: «Лікей», 2008. – 64 с.