

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ЗА ДРУГИМ РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ (МАГІСТР)
на тему: «РОЛЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ»

Виконав: студент 6 курсу 635-з групи

галузі знань:

28 Публічне управління та адміністрування
спеціальності:

281 Публічне управління та адміністрування

Зарубицький Андрій Вікторович

Керівник: кандидат наук з державного
управління, доцент

Шульга Анастасія Алімівна

Рецензент: кандидат наук з державного
управління, доцент

Штиршов Олександр Миколайович

м. Миколаїв – 2022 рік

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	6
1.1. Поняття законодавчої влади та конституційне визначення її меж	6
1.2. Характерні ознаки та ключові завдання законодавчої влади	14
РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	21
2.1. Функції законодавчої влади в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади	21
2.2. Сутність воєнного стану та нормативно-правове регулювання організації роботи парламенту в умовах дії такого стану	31
2.3. Результати трирічної роботи Верховної Ради України та роль її нормативно-правових актів у здійсненні публічного управління в умовах воєнного стану	39
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	51
3.1. Проблеми функціонування законодавчої влади	51
3.2. Оптимізація роботи законодавчої влади для ефективного здійснення публічного управління в умовах воєнного стану і після його скасування	57
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	67
ДОДАТКИ	76

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сьогодні, у процесі розбудови України як європейської, демократичної, соціально-правової держави із громадянським суспільством, все більше ролі відводиться законодавчій владі. Це особливо помітно в період воєнного стану, коли внаслідок військової агресії Російської Федерації захист країни та публічне управління нею потребують легітимної законодавчої основи та швидкого реагування на виникаючі обставини в середині самої держави. Саме тому, функціонування українського парламенту, як єдиного представника законодавчої влади, враховуючи його правову природу, має бути більш якісним і результативним та позитивно впливати на публічно-управлінські процеси. Адже наразі ми усвідомлюємо що держава стоїть перед важким вибором. Теперішні кроки є історичними і в майбутньому покажуть наслідки роботи головних органів влади, у тому числі і парламенту.

Все це свідчить про значну актуальність теми дослідження та зумовлює необхідність в організації ефективного, науково обґрунтованого та нормативно унормованого функціонування законодавчої влади України, а також у створенні такого механізму її внутрішньо-управлінської діяльності, результатом якого буде спланована, скоординована й відповідальна взаємодія всіх її структурних ланок.

Стан наукової розробки теми. Загальні питання функціонування законодавчої влади України у своїх роботах досліджували: О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, Ф.В. Веніславський, А.З. Георгіца, Г.С. Журавльова, Я.М. Назаренко, В.Ф. Погорілко, В.М. Тertiшник, В.М. Шаповал та ін. Різноманітні аспекти діяльності законодавчої влади та її ролі у здійсненні публічного управління, особливо, в умовах воєнного стану відображені у працях: І.М. Берназюка, А.І. Герасименка, О.А. Добоша, С.О. Кириченка, А.Ю. Ковальчука, Н.Л. Омельченка, О.В. Токар-Остапенка, І.В. Фріза й ін.

дослідників. Однак, незважаючи на значну кількість наукових робіт, присвячених окресленню ролі законодавчої влади в публічному управлінні, практично відсутні дослідження щодо її функціонування в умовах воєнного стану.

Метою роботи є визначення ролі законодавчої влади України в публічному управлінні в умовах воєнного стану.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких **завдань**:

- розглянути конституційно-правові засади законодавчої влади в Україні;
- охарактеризувати функції законодавчої влади в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади;
- розкрити сутність воєнного стану та проаналізувати нормативно-правове регулювання організації роботи парламенту в умовах такого стану;
- узагальнити результати трирічної роботи Верховної Ради України та з'ясувати роль її нормативно-правових актів у здійсненні публічного управління в умовах воєнного стану;
- запропонувати способи удосконалення організації і діяльності законодавчої влади України на сучасному етапі.

Об'єктом роботи є суспільні відносини, що складаються у процесі функціонування державної влади в Україні.

Предметом роботи є законодавча влада України та її роль в публічному управлінні в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. При написанні роботи були використанні загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод було використано для визначення основних понять дослідження. На основі системно-функціонального методу розглянуто конституційно-правові засади законодавчої влади в Україні та охарактеризовано її функції в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. За допомогою порівняльно-правового методу охарактеризовано розкрито сутність воєнного стану та проаналізовано нормативне регулювання організації роботи парламенту в умовах дії такого

стану. Використання системно-аналітичного методу дало змогу узагальнити результати трирічної роботи Верховної Ради України та з'ясувати роль її нормативно-правових актів у здійсненні публічного управління в умовах воєнного стану. За допомогою причинно-наслідкового аналізу і методу прогнозування запропоновано способи удосконалення організації і діяльності законодавчої влади України на сучасному етапі. На основі абстрагування, логічного і діалектичного методів зроблено відповідні висновки.

Наукова новизна дослідження. Дана робота є самостійною науковою працею в галузі публічного управління, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають роль законодавчої влади в публічному управлінні в умовах воєнного стану. Основні положення кваліфікаційної роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: у систематизації функцій законодавчої влади в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади; у встановленні ролі нормативно-правових актів українського парламенту у здійсненні публічного управління в умовах воєнного стану; у формулюванні способів удосконалення організації і діяльності законодавчої влади України на сучасному етапі.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної науки публічного управління, в кваліфікаційній роботі визначено роль законодавчої влади України в публічному управлінні в умовах воєнного стану та запропоновано способи удосконалення організації її діяльності на сучасному етапі. Практичне застосування отриманих результатів сприятиме врегулюванню дискусійних питань щодо місця і ролі законодавчої влади в процесі здійснення публічного управління, особливо, в умовах воєнного стану.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 76 сторінок, основного тексту – 66 сторінок. Список використаних джерел налічує 74 найменування. Робота містить 10 рисунків.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. **Поняття законодавчої влади та конституційне визначення її меж**

Політико-управлінська система сучасної України перебуває у стадії трансформації усіх її компонентів, наповнення їх новим змістом і функціями, що відповідають статусу незалежної демократичної держави. Одним із основних завдань є розбудова ефективної системи публічної влади, що дасть змогу забезпечити успішну реалізацію політичних курсів, спрямованих на стабілізацію і розвиток економічної і соціально-політичної сфер українського суспільства, а також подолання тих кризових явищ, які в останні роки характерні для нашої держави [62, с. 39]. Та перш ніж вести мову про це та безпосередньо про роль законодавчої влади в публічному управлінні, особливо, в умовах воєнного стану, необхідно, насамперед розібратися із тим, що являє собою державна влада та поділ її на відповідні гілки.

Влада є однією з фундаментальних основ людського суспільства. Саме слова «влада» означає панувати, управляти, володіти. Інакше кажучи влада – це право і можливість розпоряджатись чимось і кимось, підкоряючи своїй волі. Проте не варто сприймати владу лише як потенціал примусу і насилля. Як влучно зазначає В.П. Горбатенько, «якщо міра законності – це показник ступеня поваги суспільства до уряду, а забезпечення суверенітету – показник поваги до держави, то влада – це повага конкретного політичного лідера (народу), який її здійснює» [35, с. 208].

Одне з найбільш поширених в рамках соціологічного підходу визначень влади належить М. Веберу: «Влада – це здатність одного суб'єкта

проводити свою волю усередині даних соціальних відносин, не дивлячись на опір іншого» [29, с. 157].

У найзагальнішому вигляді влада є взаємодією суб'єкта і об'єкта, при якому суб'єкт за допомогою певних засобів контролює об'єкт. Інакше кажучи, суб'єктом влади є безпосередній носій влади, який організовує поведінку об'єкта владними засобами відповідно до інтересів цього об'єкта. Існує думка, що поняття «суб'єкт влади» і «носій влади» нетотожні. Суб'єкт влади – це соціальні групи, насамперед панівні класи, політичні еліти, окремі лідери. Натомість носії влади – державні та інші політичні організації, органи й установи, створені для реалізації інтересів домінуючих соціальних груп. Об'єктом влади є явища і процеси, на які спрямована дія суб'єкта влади. Окремо хотілося б звернути увагу на те, що до розуміння об'єкта влади треба підходити діалектично, оскільки певні суб'єкти й об'єкти влади можуть мінятися місцями залежно від обставин і ролі [35, с. 213-214].

Нам імпонує визначення поняття «влада» запропоноване Ф.В. Веніславським. На його думку, владою є реальна здатність суб'єкта влади, структурні елементи якого взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, з одного боку, а з іншого – втілювати у життя певні ідеї, погляди, переконання, власну волю, нав'язуючи їх, коли це необхідно, іншим суб'єктам суспільних відносин з метою зміни цих суспільних відносин та приведення їх у новий, заздалегідь визначений самим суб'єктом влади стан. Відповідно під державною владою науковець розуміє реальну здатність державних органів, що організовані та функціонують на основі демократичних принципів та взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, а при потребі змінювати ці суспільні відносини та приводити їх у новий, попередньо визначений стан [6, с. 10-11].

Реалізація влади у демократичній правовій державі можлива тільки на основі принципу її поділу, що гарантує народний суверенітет. При цьому сам термін «поділ влади» є умовним, оскільки, навіть незважаючи на те, що

державна влада представлена різними органами, вона завжди залишається єдиною і концентрується в руках самого народу. Відповідно необхідно диференціювати функції державних органів, які здійснюють цю єдину владу. Ця диференціація носить об'єктивний характер і відображає необхідність розподілу праці між різними гілками державної влади. Як вказує М.В. Цвік, «точніше, треба говорити про розподіл не влади, а її функцій і повноважень між державними органами, розмежування головних напрямків діяльності, що здійснюється єдиною державною системою» [23, с. 15].

Ч. Вайз, думку якого ми поділяємо, вважає, що «ставлення до розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, як до простого поділу законодавчих, виконавчих, судових функцій між відповідними видами влади, є дуже спрощеним, оскільки принцип розподілу влади передбачає не лише розмежування повноважень між окремими видами державної влади, але, водночас, – і їх співпрацю у так званих «поділених» сферах їх діяльності, зокрема, в таких, як законодавча та державотворча сфери» [5, с. 17]. У зв'язку з цим будь-який вид державної влади є не лише складовою частиною системи розподілу державної влади, але водночас і окремою підсистемою, якій притаманні відповідна організація, власні предмети відання, коло повноважень, принципи, методи та форми їх здійснення [64, с. 8].

Слід зазначити, що Ш.Л. Монтеск'є у своїх працях визначив теорію поділу влади в так званому класичному вигляді, яка репрезентує «жорстку» модель поділу, відповідно до якої державна влада має поділятися на законодавчу, виконавчу й судову, що функціонують самостійно і автономно. Він зазначав: «Якщо законодавча і виконавча влада будуть об'єднані в одній особі чи установі, то не буде свободи, тому що монарх чи сенат почнуть приймати тиранічні закони для того, щоб також тиранічно застосовувати їх. Не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не відокремлена від законодавчої і виконавчої влади. Якщо судова влада об'єднана із законодавчою, то життя і свобода громадян попадуть у владу свавілля, тому що суддя у цьому випадку є законодавцем. Аналогічною є і ситуація, коли

судова влада об'єднана з виконавчою, то суддя отримує можливість стати гнобителем» [30, с. 212]. Як показала історія, слова Ш.Л. Монтеск'є неодноразово підтверджувалися. Проте далеко не у всіх сучасних демократичних державах можна вирізняти самостійні законодавчу й виконавчу гілки влади. Ідеться не про класичну тріаду в цілому, а про відносини між законодавчими і виконавчими органами. Наприклад, у державно-правовій системі континентальної Європи, для якої характерними є парламентські республіки, ці гілки влади окремо не розділені на законодавчу і виконавчу. В таких країнах є законодавчі й виконавчі інститути, проте немає функціонального і суб'єктного поділу на законодавчу і виконавчу гілки влади [48, с. 37].

Якщо ж безпосередньо говорити про поділ влади в Україні, то саме в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. вперше було закріплено принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, як одна із важливих засад державного ладу сучасної незалежної і демократичної України. Проголошення принципу розподілу влади стало також визначною подією у процесі становлення та розвитку українського парламентаризму, оскільки його закріплення в Декларації про державний суверенітет України вплинуло на теоретичні уявлення про місце і роль єдиного загальнонаціонального, колегіального і представницького органу серед інших органів публічної влади [64, с. 7]. Однак, в процесі обговорення проекту нової Конституції України принцип розподілу влади став справжнім каменем спотикання [70, с. 5]. При цьому серед деяких вітчизняних науковців панувала думка, що в проекті Конституції України невдало поєднані дві різні концепції: розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову (концепція Монтеск'є) та народного суверенітету (концепція Руссо).

До речі, саме із запровадженням засад поділу і взаємодії державної влади, відповідно до прийнятої у 1996 р. Конституцією України, Верховна Рада, як єдиний орган законодавчої влади, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади і вперше набула в усіх основних рисах статусу парламенту.

Г.О. Федоренко доводить, що в правовій державі принцип розподілу влади діалектично пов'язаний із принципом народного суверенітету та є найважливішою складовою механізму реалізації народовладдя. Водночас науковець підтримує та обґрунтовує думку про те, що впровадження ідей народного суверенітету та розподілу влад в політично конфліктному суспільстві може сприяти появі протистояння між органами державної влади. У зв'язку з цим, на думку Г.О. Федоренко, «найважливіший демократичний потенціал цього принципу в умовах перехідного суспільства в Україні має виявитися, передусім, у вдосконаленні механізму взаємодії між видами влади в системі розподілу державної влади, що, у свою чергу, є основою здійснення головного призначення правової держави – бути гарантом соціальної злагоди і миру, а також умовою забезпечення її мети – прав і свобод людини і громадянина» [64, с. 7].

Свого часу, Конституційний Суд у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 зазначав, що «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» [49].

Інакше кажучи, принцип розподілу державної влади, не є її базовою умовою, а виконує суто функціональну роль, яка може бути представлена через три завдання: 1) інституціоналізація суперництва між окремими суб'єктами влади; 2) забезпечення контролю над органами державної влади; 3) запобігання небажаним і небезпечній концентрації влади в руках тих чи інших державних органів; 4) забезпечення ефективного функціонування влади і управління [16, с. 31].

Практично усі характеристики поняття «законодавча влада», які подані у сучасній науковій літературі, зводять його зміст лише до права розробляти і приймати законодавчі акти. Проте, саме структурний аналіз дефініції окремі науковці подають по-різному. Так, наприклад, М.В. Цвік і С. В. Бобровник виділяють функціональне призначення законодавчої влади і зазначають, що головною її функцією є законодавче регулювання суспільних відносин [18, с. 123-124], [58, с. 163]. Із таким визначенням солідарна О.Ф. Скакун, яка трактує законодавчу владу як делеговану народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Сеймі та ін.) державну владу, що має виключне право приймати закони [53, с. 97]. Дещо пізніше науковець доповнює власне визначення і зазначає, що «законодавча влада є галуззю (інститутом, гілкою, сферою) державної влади, що делегована народом своїм представникам у парламенті та наділена виключними повноваженнями з прийняття законів» [52, с. 158]. У такий спосіб О.Ф. Скакун розглядає законодавчу владу у трьох аспектах: 1) як гілку (елемент) єдиної цілісної державної влади; 2) як орган держави, що має представницький характер; 3) як повноваження на прийняття законів.

У свою чергу, Ю.С. Шемшученко при тлумаченні терміна «законодавча влада» також виділяє три її складові: 1) самостійна гілка влади відносно інших класичних гілок – виконавчої і судової, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення; 2) сукупність повноважень щодо прийняття законодавчих актів; 3) сукупність організаційних форм реалізації повноважень у сфері

законотворення [72, с. 500]. Однак, на нашу думку, таке трактування законодавчо влади, як важливої складової публічного управління, не є повним та адекватно не відображає реальний стан речей. Адже у здійсненні такої влади беруть участь кілька державних органів (насамперед, парламент, глава держави, уряд) та весь український народ через участь у референдумах. Певну роль відіграє також і орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд. Тому поняття «законодавча влада» доцільно визначити як владу, що здійснюється державою, її органами, безпосередньо громадянами на референдумі від імені всього суспільства як єдиного колективу. Така дефініція випливає із норми ст. 5 Конституції України: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [26].

Як зазначає А.З. Георгіца, термін «законодавча влада» може вживатися у декількох значеннях, а саме як: 1) орган, який згідно з Конституцією України має право прийняття та зміни законів; 2) функція щодо прийняття законів; 3) одночасно законодавчий орган і функція щодо прийняття законів [7, с. 100]. Прикладами розуміння цього терміна у першому значенні може слугувати норма ст. 75 Конституції України і ч. 1 ст. 58 Конституції Румунії, згідно з якими парламент є єдиним органом законодавчої влади в країні. У французькій доктрині, навпаки, законодавча влада асоціюється із владою, яка приймає закони (ст. 34 Конституції Франції) [74, с. 236]. У третьому значенні трактування цього поняття існує в конституційному праві Великобританії: «Законодавча влада (законодавчий орган) – це національні збори, головним або єдиним завданням яких є прийняття або зміна закону» [32, с. 90]. До речі, вважають, що перший парламент як орган законодавчої влади виник саме у Великобританії, і це був компроміс між буржуазією, що зароджувалась, і дворянством, оскільки його було створено як орган, котрий мав згладжувати протистояння між цими двома групами населення.

На думку В.М. Шаповала та Г.С. Журавльової, поняття законодавчої влади слід вживати для позначення; 1) змісту і наслідків волевиявлення

народу (виборчого корпусу) на законодавчому референдумі; 2) сукупності повноважень різних елементів державного механізму (насамперед парламенту), прямо співвіднесених із законотворчістю; 3) титульної функції парламенту; 4) парламенту і його призначення [15, с. 4], [70, с. 46].

Ю.О. Фрицький пропонує більш розгорнуте тлумачення досліджуваного терміна. На його думку, законодавча влада в Україні є «основною гілкою, або формою (видом) державної влади, побудованої за принципом поділу державної влади, яка здійснюється єдиним органом законодавчої влади в Україні – Верховною Радою України, згідно з визначеними Конституцією України повноваженнями, за допомогою організаційно-правових й організаційних форм діяльності та відповідних методів роботи, з метою прийняття законів та інших нормативно-правових актів з питань власних повноважень у галузях державного будівництва, є канонічною для економічного й соціально-культурного розвитку, державного бюджету, формування внутрішньої та зовнішньої політики, утворення визначених Конституцією України державних органів на підставі співробітництва та координації з іншими гілками державної влади з використанням системи стримувань і противаг та парламентського контролю» [66, с. 238].

Отже, у науковій літературі термін «законодавча влада» характеризують у декількох аспектах, а саме як: 1) окрема гілка державної влади, головним призначенням якої є законотворення; 2) орган державної влади; 3) інший суб'єкт (наприклад народ), який згідно із законодавством правомочний приймати закони; 4) повноваження елементів державного механізму, прямо пов'язані із законотворчістю; 5) організаційно-правові форми реалізації повноважень у сфері нормотворення.

Враховуючи вищенаведене можна визначити конституційні межі законодавчої влади в Україні. Так, об'єктивними обмежувачами законодавчої влади виступають: 1) суверенітет народу, оскільки народ доручає здійснення влади своїм довіреним особам, то ця влада є їх обов'язком, а не правом. Зі

всієї повноти своєї влади народ доручає Верховній Раді України, як представнику законодавчої влади, реалізувати лише ту її частину, яка необхідна для охорони та підтримки порядку; цей орган народного представництва не має права виходити за межі закріпленої за ним компетенції; 2) існування громадянського суспільства – народу, який організований в певні громадські інститути; 3) природні та невідчужувані права та свободи людини і громадянина. В кінцевому сенсі в центрі владної діяльності органу законодавчої влади – парламенту – стоїть людина, і держава несе перед нею відповідальність за свою діяльність; парламент як представник законодавчої влади, приймаючи владні рішення і здійснюючи інші функції, зобов'язан діяти як в інтересах всього суспільства, так і в інтересах конкретної людини [6, с. 11].

Таким чином, законодавча влада – це одна з гілок єдиної, але функціонально розподіленої державної влади, суть якої полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей та їх об'єднань за допомогою законів і правових актів (рішень), що приймаються представницькими органами влади. Законодавчій владі притаманні сутнісні обмеження, які випливають із її делегованості і визначаються принциповою залежністю від волі виборців, та політико-юридичні обмеження – пов'язані з тим, що будь-який закон, щоб не залишатися набором фраз на папері, повинний відповідати політичним і юридичним реаліям, а також фундаментальному праву – основному закону країни.

1.2. Характерні ознаки та ключові завдання законодавчої влади

В нашій державі законодавча влада посідає особливе місце у системі поділу влад, що обумовлено певними причинами й обставинами. По-перше, у

наш час в Україні закони відіграють провідну роль у регулюванні суспільних відносин, на відміну від інших джерел права. Це пояснюється тим, що Україна входить до романо-германської правової сім'ї [68, с. 28]. І як зазначає В. Теліпко, в країнах, котрі відносяться до такої правової сім'ї, саме кодекси (поряд з іншими нормативно-правовими актами, передусім, звичайними законами) регулюють практично всі важливі сфери суспільного життя та є основними джерелами права [57, с. 495]. Тому ефективне функціонування законодавчої гілки влади в Україні є дуже важливим. По-друге, у ст. 75 Основного Закону країни вказано, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [26]. Така конституційна норма закріплює певну «законодавчу монополію», тобто закони має право ухвалювати виключно Верховна Рада України. Законодавчі акти є правовою основою для функціонування всього публічно-владного апарату, реалізації прав і свобод людей, механізму гарантування національної безпеки тощо. Відповідно від ефективності функціонування українського парламенту напряму залежить соціально-економічний, політико-правовий стан країни та рівень і умови життя населення, а також стан правового гарантування національної безпеки.

Враховуючи це, важливо визначити ознаки законодавчої влади та окреслити її завдання на сучасному етапі здійснення публічного управління в країні.

З точки зору теорії держави, законодавча влада будь-якої з держав сучасного світу характеризуються загальними ознаками, які, у свою чергу, конкретизуються національним законодавством кожної окремої країни та відображають її особливості. Безпосередньо ознаками законодавчої влади України є:

- загальнодержавність – компетенція законодавчої влади поширюється на всю територію України;

- представницьке начало – законодавча влада представляє інтереси українського народу і всієї держави як у межах державного кордону, так і на міжнародному рівні;

- демократичність – законодавча влада України сформована і функціонує на основі принципу демократії та відповідно здійснює демократію у процесі своєї діяльності [56, с. 5];

- верховенство – панівне становище законодавчої влади, її визначальна роль в системі публічного управління, в діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування; це забезпечення повновладдя народу та наявність сумісних і політико-юридичних обмежень законодавчої влади, викликаних залежністю від волі виборців;

- делегована влада, якій народ передає частину повноважень, рішення у межах якої приймаються після обговорення відповідного питання шляхом голосування [17, с. 76];

- виборність – єдиний представник законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України – формується тільки шляхом проведення виборів;

- лише єдиний орган законодавчої влади уповноважений приймати законодавчі акти, жодний інший орган публічної влади таких повноважень в Україні не має;

- колегіальність, що можна трактувати дwoяко: по-перше, як кількісний склад Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади становить 450 народних депутатів України; по-друге, як орган законодавчої влади, що приймає рішення на пленарних засіданнях певною кількістю голосів народних депутатів України. При цьому повноваження Верховної Ради України здійснюються спільно народними депутатами України на засіданнях під час сесій парламенту [24, с. 152].

Законодавчій владі України притаманні й інші характерні риси, які більш детально розкривають її сутність, призначення та роль у здійсненні публічного управління (див. Рис. 1.1).

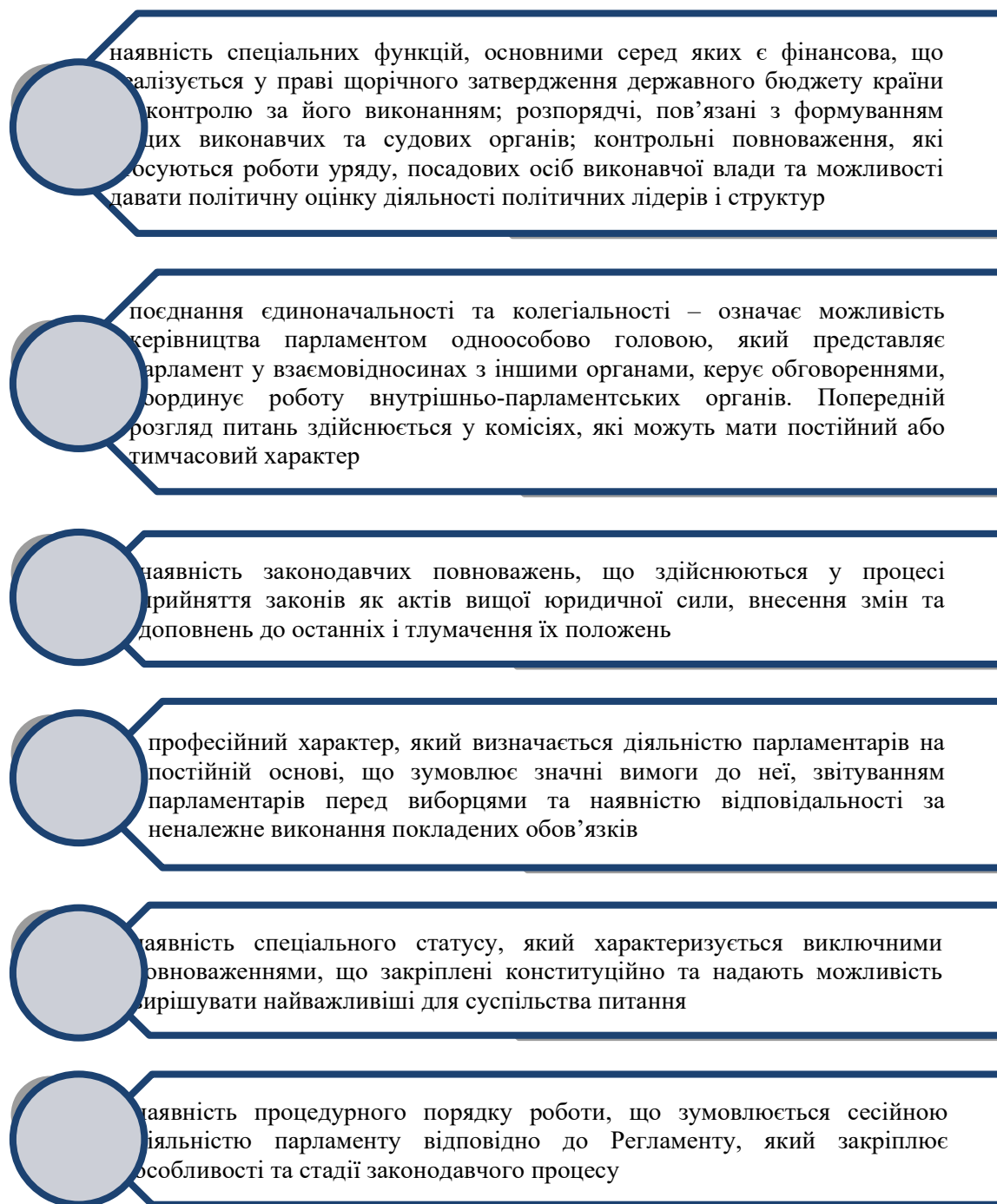


Рис. 1.1. Характерні риси законодавчої влади України

Конституція України не містить переліку завдань законодавчої влади та її представника – Верховної Ради України, однак вони можуть бути виведені логічним шляхом, виходячи з того, що вони є похідними від загальних завдань функціонування української держави і обумовлені особливим місцем парламенту в державному механізмі, побудованому на принципі поділу влади [67]. Так, серед найважливіших завдань законодавчої влади України

через призму діяльності парламенту на сучасному етапі можна виділити наступні, що представлені на Рис. 1.2.



Рис. 1.2. Ключові завдання законодавчої влади України

Окрім цього, враховуючи події останніх років в Україні, можна ще визначити такі стратегічні завдання законодавчої влади як захист європейського і євроатлантичного шляху розвитку держави, обраний українським суспільством п'ять років тому (події Євромайдану) та протистояння сьогодні військовій агресії Російської федерації. Український народ на весь світ заявив, що ототожнює себе з Європою та бачать майбутнє своєї країни в єдиному, вільному і сильному західноєвропейському просторі.

Враховуючи вищенаведене, можна узагальнити, що на сучасному етапі розвитку України основне завдання законодавчої влади полягає у підготовці

та прийнятті законів, які забезпечують потреби розвитку суспільства і держави в усіх сферах їх життєдіяльності, особливо зараз, в умовах воєнного стану. При цьому слід наголосити, що законодавство є безпосереднім інструментом формування стратегії й тактики такого розвитку. Більше того, як наголошує А.Ю. Ковальчук, з яким ми повністю погоджуємося, «законодавча влада є невід’ємним елементом системи національної безпеки, оскільки без ефективного функціонування законодавчої влади, ефективне функціонування системи національної безпеки неможливе» [22, с. 151]. Однак, прийняття законів не означає, що законодавча влада здійснює тільки законодавчу діяльність. Остання є для неї головною, але не єдиною. Важливим для законодавчої влади є також виконання представницької, установчої і контрольної функції. Та про це більш докладніше мова піде у наступному розділі.

Отже, законодавча влада України є відокремленою гілкою державної влади, що має представницький характер (представляє інтереси народу) із притаманними їй ознаками та виключне завдання – прийняття законодавчих актів з метою регулювання найважливіших суспільних відносин та забезпечення розвитку самої держави.

Висновки до Розділу 1

Законодавча влада – це одна із самостійних і незалежних гілок державної влади, основне призначення якої ухвалювати закони – нормативно-правові акти, що мають вищу юридичну силу і регулюють найважливіші суспільні відносини, а також зобов’язують інші гілки влади діяти виключно у межах окреслених ними повноважень. Окрім того, вона визначає організацію і функціонування виконавчої та судової влади і в такий спосіб відіграє орієнтовну роль стосовно цих гілок державної влади.

Безпосередньо законодавча влада в Україні здійснюється через парламент, що наділений представницькою владою, делегованою йому народом як єдиним джерелом влади в країні. Цій владі притаманна тільки її система стримувань і противаг для запобігання можливим зловживанням з боку інших гілок державної влади, а також певні сутнісні обмеження, які випливають із її делегованості і визначаються принциповою залежністю від волі виборців.

РОЗДІЛ 2

МІСЦЕ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Функції законодавчої влади в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади

Одним із принципово важливих моментів у розкритті юридичної природи державної влади та характеристики конституційно-правового статусу будь-якого органу влади є виявлення й аналіз їх функцій. На думку Я.М. Назаренко, «функціональний аналіз влади сприяє проникненню у її політико-правову природу, розкриває обсяг, характер і зміст діяльності інститутів влади. Тільки окресливши та виділивши функції органів державної влади можна визначити, яку роль вони відіграють у механізмі вирішення питань державного будівництва, у громадянському суспільстві, у політичній системі суспільства, у конституційному механізмі державної влади та яке їх політико-правове призначення» [31, с. 654]. У цьому контексті функції законодавчої влади України щодо формування і організації діяльності інших гілок влади можна окреслити через представника цієї гілки влади – парламенту.

На сьогодні єдиного методологічного підходу до аналізу парламентських функцій у вітчизняній літературі не має. Дослідження різних точок зору щодо правової природи функцій органів влади дає можливість узагальнити, що, по-перше, функції Верховної Ради України характеризуються тим, що вони знаходять своє правове визнання в Конституції України або в інших вітчизняних нормативно-правових актах через закріплення компетенції українського парламенту. Тобто вони є лише у

тому випадку правомірним, коли витікають зі змісту відповідних нормативних актів і діють в рамках юридичних норм, що проявляє їх правовий характер та чітко визначає напрямки і види діяльності, які здійснюються у межах компетенції цього органу влади [31, с. 656].

По-друге, функції парламенту зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави. Вони походять від держави, виражають її волю і органічно пов'язується із владою. Вольовий характер державної влади вимагає наділення окремих суб'єктів владних відносин відповідними функціями. Тим самим влада створює особливий виключно правовий режим для здійснення окремими суб'єктами, які займають специфічне положення у суспільно-політичних відносинах (у нашому випадку – це Верховна Рада України), своїх повноважень і забезпечує розвиток міжнародних відносин, стабільне існування внутрішньодержавної політичної і правової системи. Це об'єктивний фактор, який пов'язаний із самою сутністю влади. Таким чином, функції українського парламенту реалізуються через публічно-владну, а не будь-яку іншу самоврядну діяльність.

По-третє, поняття «функція» дуже часто пов'язується із поняттям «діяльність», внаслідок чого деякі автори стверджують, що це тотожні правові категорії [3, с. 380]. Однак, інші дослідники переконані, що ставити знак рівності між функціями і напрямками діяльності не можна, оскільки ці категорії знаходяться у різних площинах і взаємно доповнюють загальну характеристику організації і діяльності певних органів. З огляду на такий підхід, можна узагальнити, що функції Верховної Ради України – це основні напрями її діяльності, які визначають соціальне призначення українського парламенту. При цьому категорії «функції Верховної Ради України» та «соціальне призначення Верховної Ради України» є тісно пов'язаними та співвідносяться як орієнтир, засоби, способи, предмет досягнення цілей функціонування законодавчого органу.

По-четверте, за своєю суттю функції парламенту обумовлені його правовою природою і впливають із завдань, що стоять перед ним. При цьому функції парламенту визначаються тими завданнями, які викликають потребу в утворенні і функціонуванні законодавчого органу. Парламент здійснює свої функції виключно заради досягнення певних зовнішніх соціальних цілей і завдань. У процесі його роботи відбувається постійна взаємодія цілей, завдань і функцій встановлених Конституцією та іншими нормативними актами України, корегування їх взаємного змісту. Подібна безперервна взаємодія обумовлена їх тісним зв'язком і єдністю.

По-п'яте, завдання парламенту втілюються у життя завдяки здійсненню ним своїх функцій у притаманних йому способах, засобах, формах і методах, які тісно взаємопов'язані між собою [31, с. 656-657].

Окремо хотілося б підкреслити, що в реалізації функцій парламенту наявний цільовий фактор. Інакше кажучи, кінцевим результатом у виконанні функцій Верховної Ради України є досягнення поставлених завдань і мети [37, с. 12].

Отже, функції парламенту – це ті напрями та види його діяльності, в яких відображається його реальна роль у державотворчому процесі та соціальне призначення в державі – об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої законотворчої та іншої діяльності. Відповідно функціями парламенту є законодавча, представницька, установча, зовнішньополітична, функція парламентського контролю тощо. Такі функції в науковій літературі називають «технологічні», «головні», «процесуальні». Водночас, із розвитком суспільно-політичних відносин з'являються нові функції парламенту або «традиційні» функції набувають іншого змісту. Більш докладно мова піде далі саме про функції парламенту в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади.

Однією із таких функцій є законодавча, яка характеризує саму природу органу законодавчої влади і в цьому сенсі визначає його основне

функціональне призначення. Відповідно до ст. 75 Конституції України, таким органом законодавчої влади є Верховна Рада України [26]. Суть цієї функції полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або призупиненні дії законів чи окремих їх частин.

Додатково хотілося б зазначити, що парламент є певним каналом зв'язку між українським народом, який відповідно до Конституції України є єдиним джерелом влади, та державою. Головне його призначення – виражати волю народу і втілювати її через прийняття якісних законів, які відповідають потребам сьогодення. Вочевидь, як свого часу зазначив Н.Л. Омельченко, «дуже важливим є усвідомлення існуючих проблем при здійсненні законодавчої діяльності парламентом України; узагальнення наукових та правових положень щодо досліджуваного питання; виявлення позитивних і негативних обставин, які мають місце в процесі здійснення парламентом своїх функцій, які саме і впливають на ефективність законодавчої функції Верховної Ради України» [33, с. 179].

Враховуючи зазначене варто підкреслити, що у процесі реалізації законодавчої функції парламенту беруть участь усі гілки державної влади, але кожна з них у специфічних формах. До числа суб'єктів, що беруть участь у здійсненні законодавчої функції парламенту належить Президент України та уряд, які відповідно до Конституції України мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді. Окрім цього законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово. Також, відповідно до ст. 94 Конституції України Президент України зобов'язаний протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписати його або повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до парламенту для повторного розгляду [26]. У свою чергу, Конституційного Суду України вирішує питання про відповідність Конституції законів або їх окремих положень. Таким чином, Конституційний

Суд через свої рішення, які є обов'язковими для виконання «включається» у законодавчу діяльність парламенту [33, с. 181].

Серед основних функцій Верховної Ради України в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади чільне місце займає установча функція, сутність якої полягає у прийнятті Основного Закону країни та внесенні до нього змін, що закладає правову основу для створення всіх інших органів державної влади, а також діяльності самого парламенту щодо формування інших органів влади.

Одним із приводів для існування різних наукових позицій відносно питання визначення змісту установчої функції є те, що у тексті Конституції України безпосередньо про установчу функцію парламенту мова не йде. Проте, аналіз повноважень парламенту дає підстави дійти висновків про те, що в Основному Законі країни значна увага приділяється саме регламентації повноважень установчого характеру.

На думку В.Ф. Погорілка, установча функція парламенту розглядається у двох аспектах: 1) як функція державотворення, тобто функція формування органів державної влади; 2) як функція правотворчості в частині внесення змін до Конституції України [34, с. 17]. Дещо інакше розглядає зміст установчої функції В.М. Шаповал, який вважає, що згідно із загальною теорією конституціоналізму саме право приймати конституцію держави належить до установчої функції парламенту [69, с. 16].

І якщо включення до змісту установчої функції законодавчого органу повноваження щодо прийняття конституції спричиняє наукову дискусію, то віднесення до установчої функції парламенту повноважень щодо формування державних органів не викликає жодних сумнівів. Зауважмо, що обсяг повноважень, через які парламент реалізує установчу функцію, не обмежується лише вищенаведеним. До повноважень установчого характеру належать також повноваження парламенту щодо призначення виборів і референдумів, участі у формуванні власних парламентських структур,

сприяння формуванню органів місцевого самоврядування, визначення засад територіального устрою та ін. [54, с. 15].

Установчу функцію було реалізовано Верховною Радою України з прийняттям у 1996 р. Конституції України способом закріплення системи органів державної влади, визначення їх статусу, повноважень та порядку формування. При цьому зауважмо, що конституційно встановленими є статуси лише вищих органів державної влади. Із цього можна зробити висновок, що систему органів державної влади чітко визначено Основним Законом країни. Тому утворювати нові вищі органи державної влади парламент може лише шляхом внесенням відповідних змін до Конституції.

Окремо варто звернути увагу на те, що установча функція парламенту тісно пов'язана із його законодавчою функцією, через яку фактично реалізуються всі інші парламентські функції. Межі законодавчої функції парламенту є відносно визначеними. Хоча у ст. 92 Конституції України і міститься перелік питань, які є предметом виключно законодавчого регулювання, це не виключає можливості прийняття законів з інших питань, коли виникає необхідність у законодавчому регулюванні суспільних відносин. У цьому контексті варто також згадати правову позицію Конституційного Суду, який у п. 2 мотивувальної частини свого Рішення від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99 зазначив, що законами України можуть регулюватися питання «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування» [50]. Отже, якщо до парламенту внесено законопроект, яким пропонується визначити статус державного органу (за винятком державного органу виконавчої влади, а також допоміжного органу при Президентові України) та обґрунтовується необхідність його утворення, то парламент може прийняти закон, який його запроваджує.

Наведене дозволяє зробити висновок, що установча функція парламенту України щодо формування державних органів реалізується через прийняття Конституції (та внесення до неї змін) і законів України, якими

можуть формуватися інші нові державні органи влади. Отже, саме парламент наділено найбільшим обсягом установчих повноважень щодо формування державних органів влади.

Якщо говорити про третю функцію законодавчої влади в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади – парламентський контроль, то ця функція має суттєві особливості, що зумовлено статусом суб'єкта контролю – Верховної Ради України як представницького органу держави. Це, на думку О.А. Добоша, є «підставою для визнання парламентського контролю особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності в публічному управлінні» [13, с. 171-172].

Значимість парламентського контролю полягає у тому, що він здійснюється з метою забезпечення більш ефективної діяльності уряду, злагодженості всього державного механізму, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, аналізу практики реалізації чинного законодавства тощо (див. Рис. 2.1). Завдяки цьому контролю законодавці можуть адекватно реагувати на здобутки і недоліки своїх попередників; досягається цілеспрямоване та ефективне впровадження законодавства; урядова політика залишається відкритою до потреб та турбот народу; можливе виявлення та зміна проблемних законів [28, с. 6].

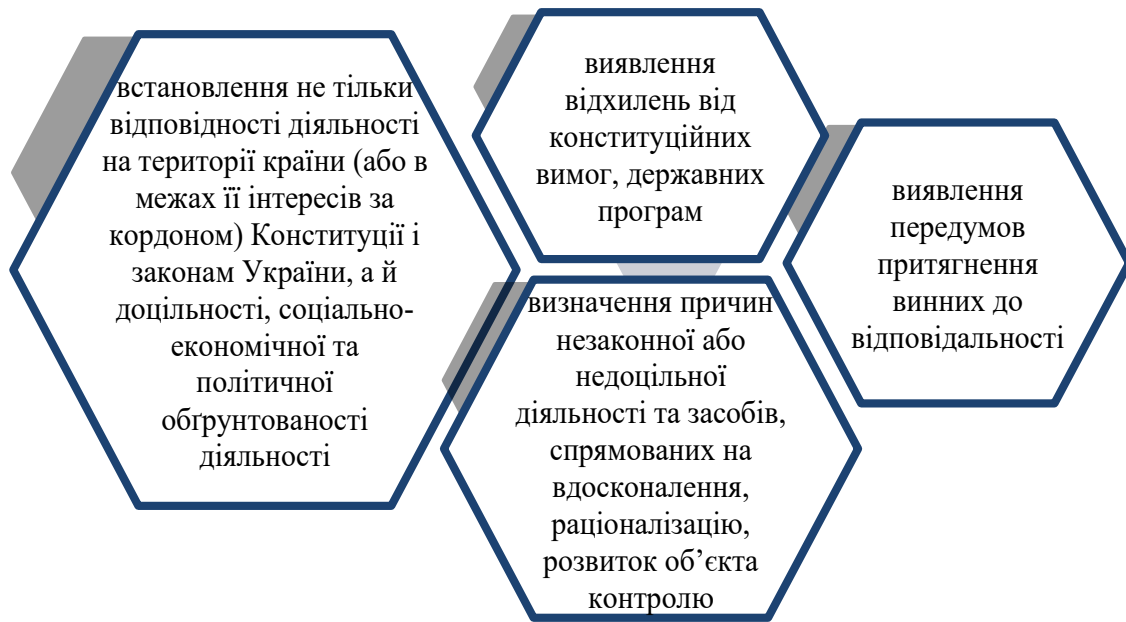


Рис. 2.1. Мета парламентського контролю

Парламентський контроль здійснює Верховна Рада України, яка діє без будь-яких доручень, безпосередньо на підставі Конституції і законів України, в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю – за винятком судів і правоохоронних органів при здійсненні ними оперативно-розшукової роботи, досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими справами. Щодо цих об'єктів здійснюється непрямий парламентський контроль [2, с. 39].

Непрямий парламентський контроль здійснюється також щодо діяльності Президента України при: заслуховуванні його щорічних та позачергових звітів про внутрішнє і зовнішнє становище країни, про затвердженні рішення щодо надання Україною займів (позик) та економічної допомоги іноземним і міжнародним організаціям, про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій займів, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; схваленні рішень про згоду щодо надання військової допомоги іншим державам; затвердженні указів Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення

окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; обговоренні подання Президента України про стан війни і укладення миру, рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань; наданні згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України; здійсненні процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту тощо [19, с. 59].

Прямий (безпосередній) парламентський контроль здійснюється щодо: забезпечення конституційних прав, свобод й обов'язків людини і громадянина (як прямо, так і через Уповноваженого Верховної Ради з прав людини); діяльності уряду (див. Рис. 2.2); Генерального прокурора України; інших державних органів і посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються парламентом або на призначення яких потрібна його згода; фінансово-економічної діяльності держави [55, с. 36].

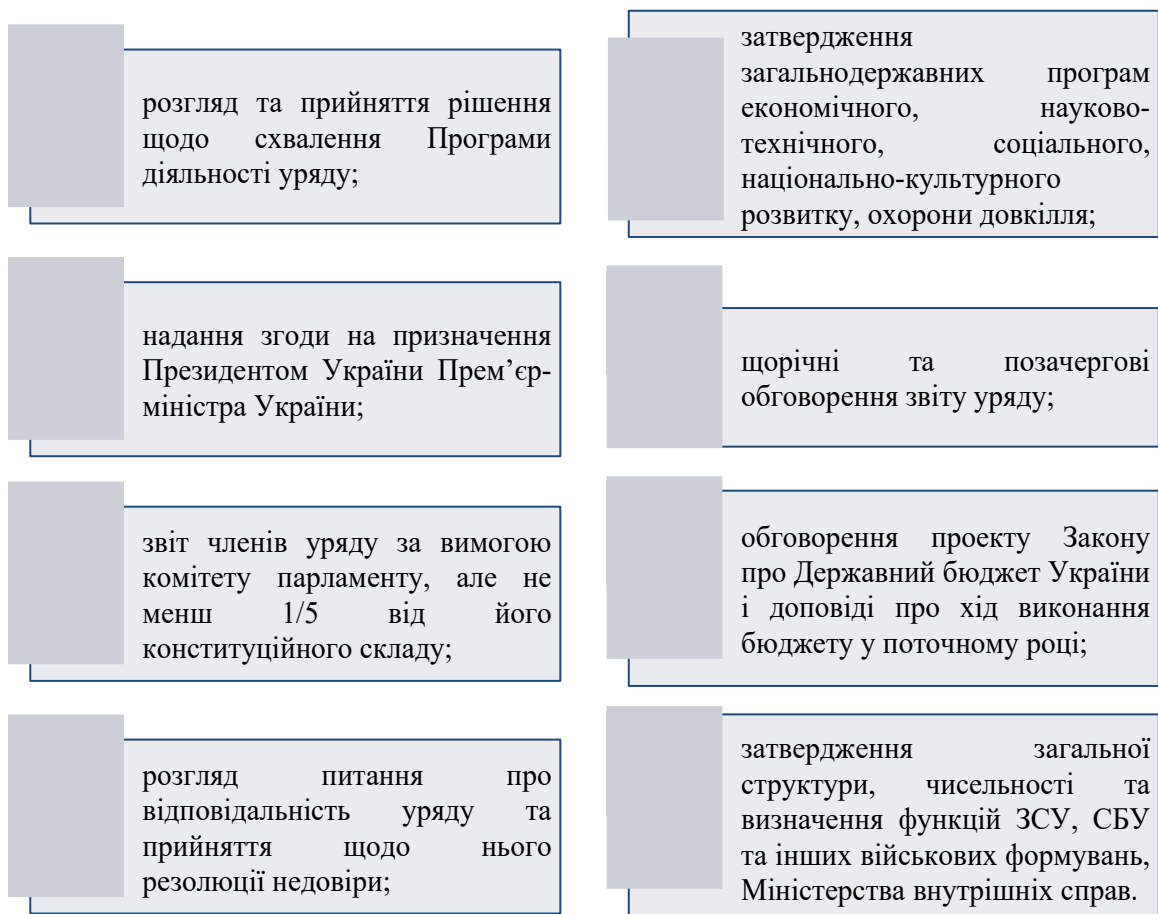


Рис. 2.2. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України

Щодо діяльності Генерального прокурора України, інших державних органів та посадових осіб, які обираються (призначаються та/або затверджуються) парламентом чи на призначення яких потрібна його згода, парламентський контроль здійснюється при: виконанні Верховною Радою України номінаційних функцій; обговоренні звітів та інформації вказаних посадових осіб; висловленні довіри (недовіри) Генеральному прокуророві; наданні згоди на призначення та звільнення посадових осіб, визначених п. 24 ч. 1 ст. 85 Конституції України [27, с. 84].

Парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється парламентом: під час обговорень на всіх етапах бюджетного процесу; шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів права приватної власності через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; при наданні згоди на призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, призначенні половини складу Ради Національного банку [36, с. 241].

Поряд із парламентом, який безпосередньо здійснює парламентський контроль, функціонують спеціалізовані суб'єкти такого контролю – комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, котрі діють на підставі спеціальних законів у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Водночас такі суб'єкти парламентського контролю як Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради з прав людини не охоплюють весь обсяг діяльності підконтрольних їм об'єктів. Так, наприклад, компетенція Уповноваженого з прав людини не поширюється на права військовослужбовців, а завдання Рахункової палати обмежені виконанням видаткової частини Державного бюджету [11, с. 113].

Враховуючи зазначене можна підсумувати, що здійснення парламентського контролю є однією із найважливіших функцій законодавчої влади, реалізація якої впливає на становлення та розвиток суспільно-державного ладу України, забезпечення захисту прав людини і громадянина. При цьому функція контролю парламенту не обмежується лише зовнішніми об'єктами такого контролю (зокрема, сферою діяльності органів виконавчої влади). За сучасних умов вона повинна також передбачати ефективні форми такого контролю всередині самого парламенту.

Отже, функції законодавчої влади відіграють вирішальну роль в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади, адже саме парламент у правовому полі формує всю систему організації державної влади в країні. Це відбувається через реалізацію таких функцій парламенту як: законодавча, установча та контрольна. Цей перелік не є вичерпним, враховуючи динамічний розвиток суспільних відносин, проте саме названі функції є тим фундаментом в успішному й ефективному здійсненні публічного управління в Україні.

2.2. Сутність воєнного стану та нормативно-правове регулювання організації роботи парламенту в умовах дії такого стану

24 лютого Росія повномасштабно атакувала суверенітет, територіальну цілісність та політичну незалежність України. У відповідь на такі дії у той же день Президент України Володимир Зеленський, за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України видав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» (далі – Указ № 64/2022), яким на території нашої країни було введено воєнний стан строком на 30 діб [39]. При цьому відповідно до п. 31 ст. 85 Конституції України парламент прийняв Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення

воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX [43]. У свою чергу, в силу п. 8 Указу № 64/2022 цей документ набирає чинності одночасно з набранням чинності Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»[39].

Таким чином, з 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. в Україні введено особливий правовий режим – воєнний стан, який, на жаль, триває і досі. У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це означає запровадження особливостей, передбачених чинним законодавством.

Визначення поняття «воєнний стан» міститься у двох законодавчих актах України – «Про оборону України» та «Про правовий режим воєнного стану». Наведені тлумачення даного поняття у цих правових документах не є тотожними і містять певні відмінності. Вважаємо, що наведені визначення є ідентичними, проте у другому Законі цей термін більш деталізований (див. Рис. 2.3) [44], [46].

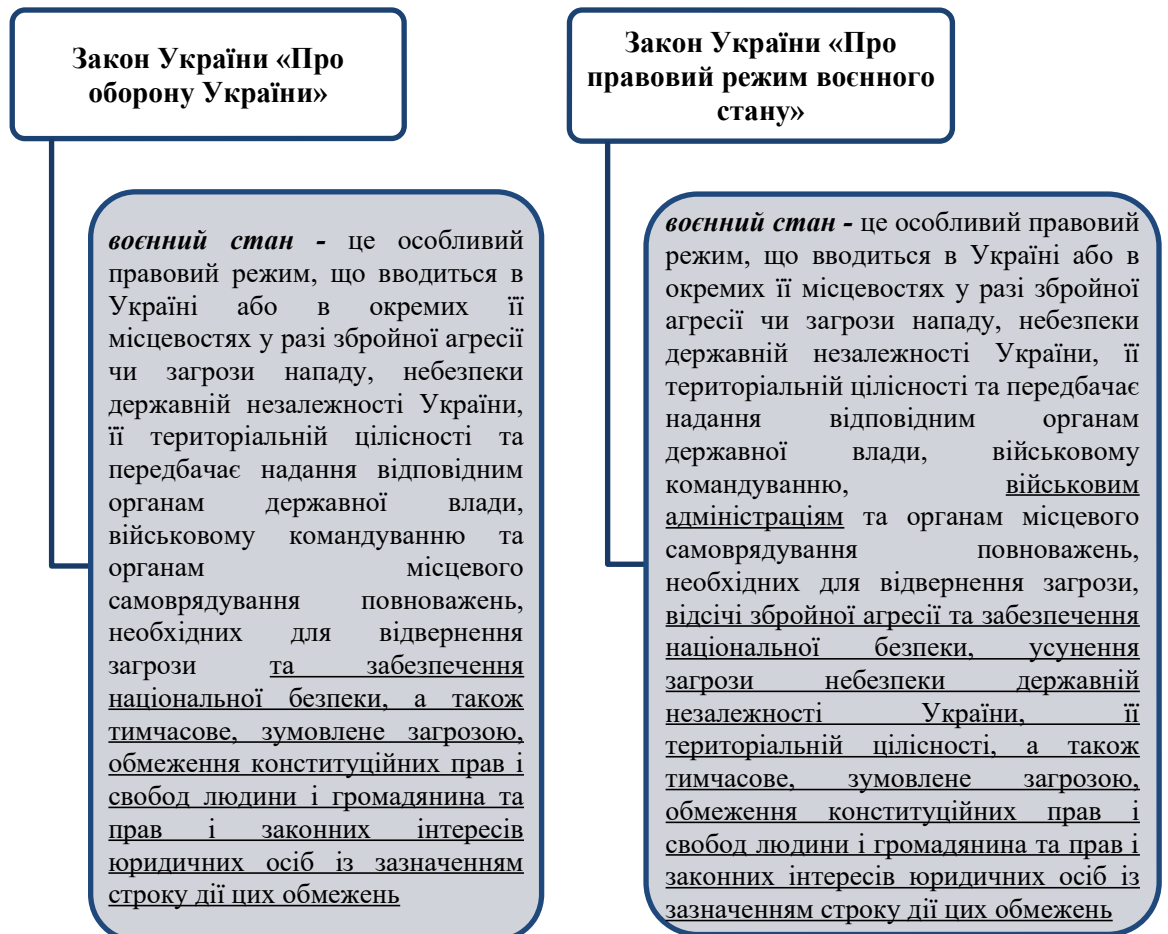


Рис. 2.3. Порівняння поняття «воєнний стан» у Законах України «Про оборону України» та «Про правовий режим воєнного стану»

Якщо розглядати більш детально сутність правового режиму воєнного стану, то варто зазначити, що:

- воєнний стан – це особливий правовий режим, що встановлюється в державі або в окремих її місцевостях. Введення такого режиму надає особливі повноваження органам виконавчої влади, військовому командуванню, органам місцевого самоврядування порівняно з повноваженнями, встановленими їм законодавством у мирний час, і створює необхідні умови для здійснення цих особливих повноважень, а також концентрації всіх необхідних ресурсів для забезпечення оборони країни;

- особливі повноваження органам публічної влади та військовому командуванню потрібні для відвернення загрози чи відсічі збройній агресії проти України;

- введення воєнного стану не означає оголошення самої війни. На сьогодні існує значна кількість трактувань поняття «війна». Класичне визначення цього терміна можна сформулювати як «складне специфічне суспільно-політичне явище зі своїми законами, пов'язане з розв'язанням суперечностей між державами, народами, національними й соціальними групами, яке ведеться всією державою та зачіпає всі сфери життя і діяльності країни» [65, с. 68]. Отже, відповідно до українського законодавства воєнний стан – це відповідь нашої країни на існуючу загрозу її суверенітету і територіальній цілісності та на збройну агресію;

- введення правового режиму воєнного стану передбачає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

- сучасне міжнародне право не захищає державу-агресора, тому введення воєнного стану державою, яка стала жертвою агресора, не перешкоджатиме наданню їй військової та інших видів допомоги;

- з уведенням правового режиму воєнного стану (поряд з мобілізацією) в державі настає особливий період [20, с. 10].

Відповідно до Закону України «Про оборону України», оборона нашої країни «базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони» [44]. Зокрема, у ст. 4 та 5 цього ж Закону прописано, що «у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до неї подання про оголошення стану війни (див. Рис. 2.4). У свою чергу, органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, вживають заходів для відсічі агресії. На підставі відповідного рішення Президента України Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії, у тому числі проведення спеціальних операцій (розвідувальних, інформаційно-психологічних тощо) у кіберпросторі». При цьому саме парламент здійснює законодавче регулювання питань сфери оборони [44]. Що ми і бачили та продовжуємо спостерігати по сьогоднішній день.

До речі, вперше рішення щодо запровадження воєнного стану у 10 областях України на 30 днів було прийнято з 26 листопада 2018 р. до 26 грудня 2018 р. у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації у районі Керченської протоки проти кораблів Військово-Морських Сил Збройних Сил України, а також наявною загрозою широкомасштабного

вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації. Наразі починаючи з 24 лютого 2022 р. воєнний стан в Україні продовжувався вже тричі.

Верховна Рада як центральна установа українського конституційного ладу, відповідно до чинного законодавства, продовжує працювати під час воєнного та надзвичайного стану – і це має принципове конституційне значення. Адже навіть за таких обставин Конституція України не делегує законодавчі повноваження Президенту чи іншому вищому органу влади. Центральне місце парламенту у воєнний час посилено п. 3 ст. 83 Основного Закону країни, яка передбачає, що «у разі закінчення повноважень парламент продовжує виконувати свої функції до моменту, коли після скасування воєнного чи надзвичайного стану буде обрано новий депутатський склад» [26]. Крім того, відповідно до п. 2 ст. 82, Верховна Рада має конституційно встановлений кворум – дві третини від конституційного складу, – який зберігається під час воєнного та надзвичайного стану. Так само зберігається і вимога ухвалювати рішення виключно шляхом голосування на пленарних засіданнях (п. 2 ст. 84) [26].

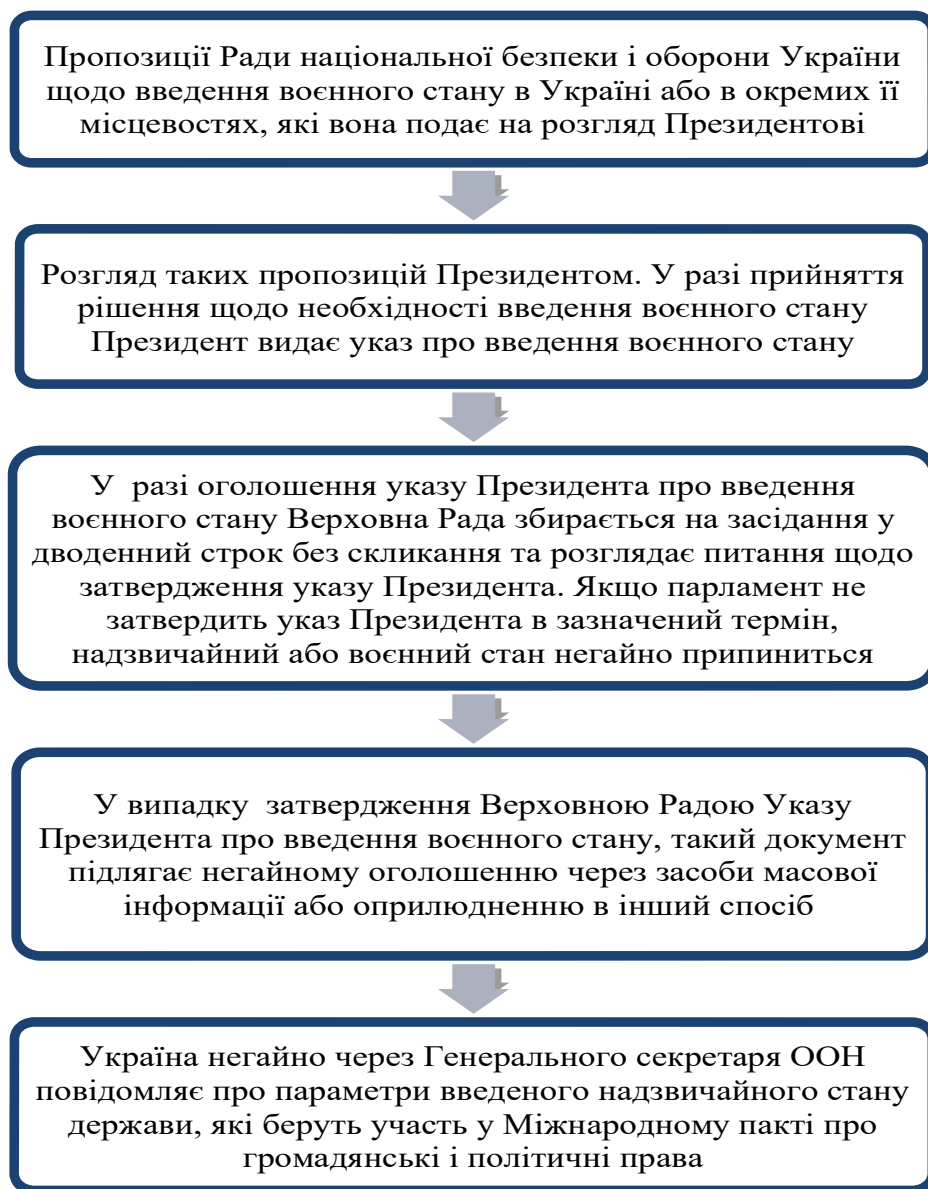


Рис. 2.4. Порядок введення воєнного стану в Україні

Не зважаючи на військову агресію Росії проти України, парламентом були і продовжують дотримуватися усі конституційні положення. Так, Верховною Радою на часткову зміну постанови «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 р. була прийнята постанова «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року», відповідно до якої парламент має працювати в режимі пленарного засідання безперервно, а голові Ради

доручається визначати час і місце проведення пленарного засідання Верховної Ради України та спосіб голосування, за потреби [45].

У зв'язку з продовженням дії воєнного стану в Україні в умовах широкомасштабної збройної агресії Росії проти України та з метою забезпечення умов для реалізації конституційних повноважень парламенту 6 вересня 2022 р. була прийнята постанова «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України IX скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану», яка містить чотири ключові положення, що описують роботу парламенту в умовах такого стану (див. Рис. 2.5) [42].

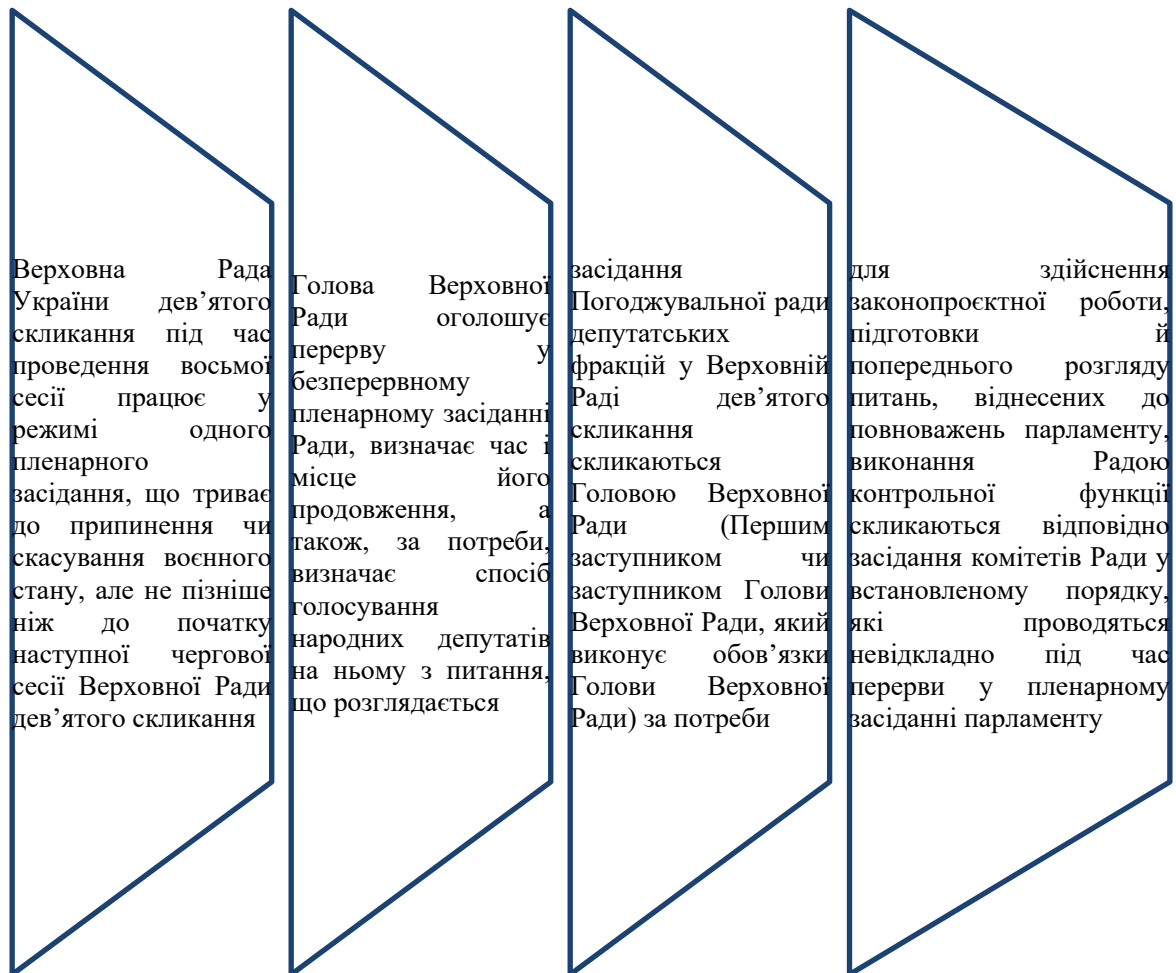


Рис. 2.5. Ключові положення Постанови парламенту «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану»

Однак, значна кількість питань щодо організації роботи законодавчої влади в умовах військового стану є досі неврегульованими, що в результаті призводить до ускладнення функціонування парламенту. По-перше,

Регламент Верховної Ради України не встановлює особливих або прискорених процедур законодавчого процесу під час воєнного стану. У тому числі, для розгляду питань національної безпеки. Інакше кажучи єдиний законодавчий процес застосовується як у мирний, так і у воєнний час, а також до всього воєнного законодавства. Вважаємо, що це питання потребує вирішення з метою забезпечення постійного дотримання принципу верховенства права. Переконані, що гнучкий і адаптований до вимог воєнного часу законодавчий процес – це те, що дозволить виконавчій владі оперативно ухвалювати необхідні законодавчі зміни. І навпаки, якщо законодавчий процес буде громіздким і повільним, виконавча влада не вдаватиметься до законодавчих ініціатив у зв'язку із складністю такої процедури та браком часу. При цьому прискорений процес обов'язково повинен включати «базову структуру» або «істотні ознаки» в умовах конституційної демократії.

По-друге, Регламент Верховної Ради України не встановлює спеціальних механізмів для засідань в умовах воєнного стану. Ці зустрічі відбуваються у різних інституційних формах і функціях. Як законодавчий орган, Верховна Рада та її парламентські комітети мають збиратися на пленарних засіданнях. У дебатах стосовно війни беруть участь як депутати більшості, так і опозиція. Верховна Рада також виконує важливу функцію нагляду або контролю через тимчасові спеціальні та слідчі комісії. Наглядова функція стає ще важливішим через російське вторгнення, адже таким чином український парламент підтверджує свою відданість конституційній демократії [21].

Сьогодні, незважаючи на значні загрози безпеці, українські депутати продовжують збиратися. У перший день війни було вирішено, що парламент працюватиме у звичайному режимі. Як сказала заступниця голови Верховної Ради України Олена Кондратюк в інтерв'ю Радіо Свобода на початку літа: «Наші військові на передовій воюють не онлайн, то і парламент не буде засідати в онлайн» [73]. Головним питанням було вирішення безпекових

питань незважаючи на порушення принципу прозорості у діяльності органів публічної влади. Так, перед засіданнями депутати збираються онлайн для обговорення різних питань, зокрема тих, що будуть розглядатись у порядку денному, дискусії по тих чи інших питаннях, як ухвалити закон тощо. Так само збираються і відповідні комітети парламенту. Без попередження представників засобів масової інформації депутати збираються в залі засідань, та вже у записі показують громадськості, як вони працюють. Безпосередньо у залі засідань увага приділяється не обговоренням різного характеру, а саме конкретним діям (голосуванню), оскільки всі дискусії залишаються в онлайн-режимі. Інакше кажучи відбувається прийняття важливих з мінімальними дискусіями у сесійній залі. При цьому опозиційні фракції заявили про перехід у неформальну «оборонну коаліцію», продекларувавши припинення внутрішньополітичної ворожнечі та згуртування парламенту для перемоги України. У такий спосіб депутати показали свою єдність, працюючи за принципом консенсусу, незважаючи на те, що в парламенті дійсно є і змагальність ідей, і різні політичні сили, погляди тощо. Проте чим далі Збройні Сили відкидали ворога від столиці, тим більше посилювалася політична боротьба депутатів за власний рейтинг [8].

По-третє, відсутня процедура заміни депутатів парламенту, котрі загинули/загинуть під час російського вторгнення. Адже замінити народних обранців неможливо, тому що парламентські вибори заблоковані на час дії воєнного стану. Враховуючи такий стан речей логічним постають такі питання: чи має існувати механізм призначення виконуючих обов'язки членів парламенту, особливо в ситуації, коли це необхідно для кворуму? якою має бути роль різних політичних партій у цьому процесі? [21].

Узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що воєнний стан є особливим правовим режим, який вводиться у разі загрози національній безпеці країни. При введенні такого стану в Україні вищі органи влади повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Компетенція таких

органів не може бути обмежена, а самі органи влади – спрощенні/ліквідовані. Окрім того, в умовах воєнного стану забороняється проведення виборів, всеукраїнських та місцевих референдумів, страйків, масових зібрань та акцій, а також зміна Конституції України.

Ці всі положення, безпосередньо стосуються і парламенту як єдиного представника законодавчої влади. З метою належної організації його роботи в умовах воєнного стану було прийнято дві постанови, які за своїм змістом дозволяли працювати народним обранцям у «турборежимі» та сформувати «оборонну коаліцію».

2.3. Результати трирічної роботи Верховної Ради України та роль її нормативно-правових актів у здійсненні публічного управління в умовах воєнного стану

У липні 2019 р. на позачергових виборах громадяни України обрали Верховну Раду ІХ скликання, за час роботи якої станом на 23 серпня 2022 р. 12 822 голосувань. Загалом за час роботи діючого парламенту зареєстровано 5 167 законопроектів, із яких ухвалено 898. Найбільше депутати підтримують законопроекти подані від глави держави (73,5%), на другому місці – законодавчі ініціативи уряду (25,3%), третьому – депутатів (13,6%). При цьому найбільшу кількість законопроектів на розгляд парламенту винесли самі депутати – 4330 ініціатив (83,8%), уряд виніс на розгляд 633 законопроекти (12,3%), і лише 204 (3,9%) законопроекти були винесені Президентом України. З них прийняті 150 ініційовані Президентом, 160 – урядом та 588 – депутатами (див. Рис. 2.6) [61]. Враховуючи такі цифри можна зробити висновок, що не зважаючи на незначну законотворчу активність Президента України, саме його законодавчі ініціативи отримують найбільшу підтримку парламенту. А це, у свою чергу, свідчить про високий

рівень довіри, єдності та згуртованості народних обранців і глави держави. Такого єднання і підтримки не мав жоден колишній Президент за всю історію незалежності України.

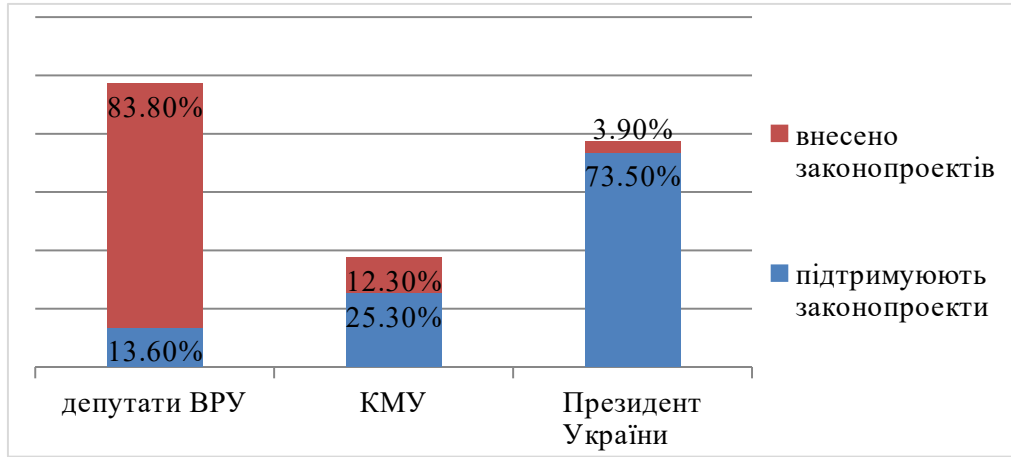


Рис. 2.6. Співвідношення кількості поданих та схвалених законопроектів запропонованих від парламенту, уряду та глави держави

Порівняно з минулими роками, за більше ніж півроку значно виріс відсоток успішного ухвалення законопроектів, насамперед, завдяки продуктивній роботі парламенту в умовах воєнного стану. Безпосередньо за повні два роки діяльності Верховної Ради України було ухвалено 480 законопроектів, а за третій не повний рік – понад 400 актів. Це не остаточні дані, оскільки певна частина ініціатив перебувають на різних етапах розгляду. Втім, певна закономірність уже прослідковується.

Тематика законопроектів різна, починаючи від економічної політики і закінчуючи гуманітарною політикою (див. Рис. 2.7). Варто відзначити, що з початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації утримався збільшився відсоток зареєстрованих ініціатив у сфері безпеки та оборони. Наразі їх кількість становить 10,6% (82) [61].

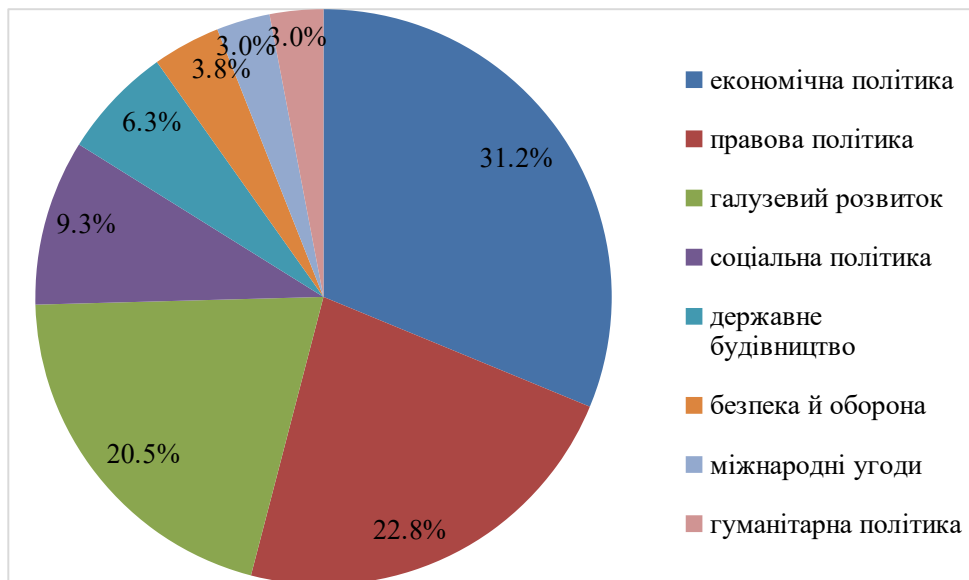


Рис. 2.7. Тематика законопроектів, що були внесені до Верховної Ради ІХ скликання

Майже за три роки роботи Верховної Ради України ІХ скликання, топ-ініціаторами законопроектів є депутати із партій «Слуга народу» (Георгій Мазурашу, Андрій Клочко, Галина Третякова, Євгенія Кравчук, Павло Фролов, Дмитро Любота), «Платформа за життя та мир» (Наталія Королевська, Юрій Солод), «За майбутнє» (Сергій Мінько), «Довіра» (Геннадій Вацак), ВО «Батьківщина» (Михайло Цимбалюк), «Голос» (Ярослав Юрчишин, Ярослав Железняк), «Європейська Солідарність» (Ірина Геращенко). В цілому лідером серед депутатів за кількістю ініційованих законопроектів є Георгій Мазурашу, який лише за час введення воєнного стану долучився до написання аж 255 проєктів законів [61].

Безумовно, кількість зареєстрованих законопроектів є не єдиним показником успішної й ефективної роботи народних депутатів. І хоча військові дії на території України вимагають швидких і результативних рішень від законодавчої влади, проте кожен зареєстрований законопроект, перш ніж бути винесений на голосування, повинен пройти адвокацію¹ в комітетах Верховної Ради, а часто і серед громадян. Саме тому одним із

¹ діяльність з представництва та захисту інтересів клієнта (індивіда або групи людей) уповноваженої особи чи організації з метою отримання клієнтами доступу до благ, на які вони мають право, але не можуть його реалізувати. Досягається така мета через взаємодію від імені клієнта з юридичними та фізичними особами, впливом на громадську думку та рішення в політичній, економічній, соціальній сфері державного управління.

важливих аспектів роботи будь-якого парламентаря є успішність в ухваленні його законодавчих ініціатив.

Якщо проаналізувати відсоткове співвідношення кількості ухвалених законопроектів поданих депутатами, то лідером серед них є член партії «Слуга народу» Остап Шипайло – 50% поданих ним законодавчих ініціатив стали законами (13 з 26). Найгірший показник має Олександр Фельдман з групи «Відновлення України» – 25% (7 з 28). Безпосередньо за кількісним показником ухвалених законопроектів поданих депутатами лідирують представники монобільшості: Данило Гетманцев – 91, Євгенія Кравчук – 79, Олександр Бакумов – 73, Андрій Ключко – 71 і Тетяна Скрипка – 70 [61].

У сесійній залі майже за три роки роботи парламенту народні обранці найчастіше натискають кнопку «за» (у 39,5% випадків). Кнопку «утримався» натискають у 29,6% випадків, і лише у 3,1% випадків натискають кнопку «проти». При цьому «не голосували» у 11,6% випадках і у 16,2% випадків взагалі були відсутніми. Із початком повномасштабного російського вторгнення в Україну результати голосувань суттєво змінилися. Так, кнопку «за» натискали у 54,2% випадків, а кнопку «проти» – у 0,4% випадках.

Цікаво, що найчастіше в парламенті голосували «за» члени групи «Довіра» (52%) та фракції ВО «Батьківщина» (44,1%). Депутати з монобільшості мають третій показник голосувань на підтримку рішень. Найменшу кількість разів натискання кнопку «за» мають члени новосформованої групи «Платформа за життя та мир» та партії «Голос». До речі, саме останні найчастіше голосували «проти» – 4,2% випадках. Найменше голосували «проти» депутати з групи «За майбутнє» – 0,5% випадках. Взагалі не голосували депутати з колишньої фракції ОПЗЖ (29,5%) та члени групи «За майбутнє» (26%), які є лідерами у цьому. У свою чергу, найбільш дисциплінованими депутатами є члени партії «Слуга народу»: Олександр Бакумов, який взяв участь у 99,4% голосувань; Сергій Козир, Василь Вірастюк, Ігор Копитін та Олександр Літвінов, котрі голосували у понад 98% випадків. Водночас лідерами за кількістю пропущених голосувань

є Вадим Столар – член групи «Відновлення України», який не голосував у 98% випадків. На другому місці – член колишньої фракції «ОПЗЖ» Вадим Рабінович (96,3%), а на третьому – член групи «За майбутнє» Степан Івахів (96,2%). Також найбільш недисциплінованими депутатами, які пропустили понад 90% голосувань є Ігор Абрамович, Андрій Деркач, Дмитро Шенцов, Олександр Дубінський, Тарас Козак, Ігор Палиця та Юлія Львовичкіна (див. Додаток А). Загалом 23 народні депутати ІХ скликання не виконували свій обов'язок щодо голосування у більше ніж 80% випадків [61].

Майже за три роки роботи Верховної Ради України ІХ скликання 387 депутатів мали виступ у залі засідань. Серед лідерів за кількістю виступів є представники опозиційної сили, які здебільшого використовували трибуну для критики дій чинної влади, а також для донесення власної точки зору до інших парламентарів, висловлення пропозиції чи незгоди з питань, які розглядаються у парламенті. З усіх депутатів частіш за все виступав член групи «Платформа за життя та мир» Нестор Шуфріч, який провів за трибуною 19 годин та 24 хвилини. Трохи менше виступали Олександр Колтунович (14 годин та 45 хвилин) та Ніна Южаніна (13 годин 15 хвилин), Юлія Тимошенко (12 годин 36 хвилин), Ірина Геращенко (11 годин 55 хвилин). Також серед депутатів були й такі, котрі говорили менше однієї хвилини, передаючи просто слово своїм колегам (42 особи). По фракціям найчастіше виступали депутати «Слуги народу» та ВО «Батьківщина» [61].

Враховуючи наведені статистичні дані, варто підкреслити, що в умовах воєнного стану робота парламенту за типами голосувань та присутністю депутатів під час голосувань, а також частотою виступів фактично не змінилася.

Більш детально хотілося б зазначити про нормативно-правові акти Верховної Ради України та їх роль у здійсненні публічного управління, особливо, в умовах воєнного стану.

Діяльність законодавчої влади реалізується шляхом прийняття Верховною Радою України відповідних рішень. Зі змісту ст. 91 Конституції

України впливає, що український парламент уповноважений приймати не тільки закони, постанови, але й інші акти більшістю від його конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією [26]. Вказана норма не містить вичерпного переліку актів, що можуть прийматися Радою, однак її положення вказують на те, що рішення парламенту не обмежуються виключно формою законів і постанов.

Ст. 46 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI визначає види рішень парламенту. Це: закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. Розглянемо більш детально кожний із них.

Закон – це нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів держави, який регулює найбільш важливі суспільні відносини. Закони й інші правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [26]. У науці конституційного права за значенням та місцем в ієрархічній системі нормативно-правових актів України розрізняють такі види законів як: конституційні, органічні, звичайні, забезпечуючи, загальні [71, с. 125].

Постанови – це нормативно-правові акти, які приймаються на виконання та на підставі Конституції і законів України і можуть бути як нормативними, так і індивідуально-владними. Постанови є підзаконними правовими актами, за допомогою яких парламент вирішує низку важливих питань внутрішньо-організаційного характеру. Наприклад, постановою призначаються на посади Голова Верховної Ради України і його заступники, затверджується персональний склад, перелік комітетів і комісій парламенту тощо.

Декларацією є нормативно-правовий акт, що регламентує врегулювання найбільш загальних суспільних відносин. Такі документи становлять переважно принципи, а не конкретні норми права, тому їх положення потребують додаткового законодавчого врегулювання. Наприклад, Декларація «Про державний суверенітет України» від 16 липня

1990 р. визначила основні напрями розвитку України. Так, у розділі I Декларації зазначено: «Українська РСР як суверенна національна держава розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення» [10].

Іншим прикладом Декларації Верховної Ради України можна назвати Декларацію «Про боротьбу за звільнення України» від 20 березня 2014 р. Стратегічне значення цього документу полягає у тому, що в ньому від імені народу висловлено заперечення проти анексії Автономної Республіки Криму, невизнання його частиною Російської Федерації та звернення до міжнародного співтовариства про підтримку України із цього приводу [38].

Звернення – це індивідуально-владні акти, які адресуються конкретним суб'єктам з приводу особливих подій. Наприклад, звернення до держав-членів НАТО з приводу бомбардування Косово. До речі, звернення парламенту можуть мати і внутрішній характер, наприклад, «Звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 р. щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 рр.».

Заява – це офіційне ненормативне звернення парламенту до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також парламентів інших держав чи міжнародних органів з відповідною інформацією чи обставинами, які мають юридичне значення. Змістом такої заяви може бути заклик вчинити певні дії або утриматися від їх виконання. Наприклад, Заява Верховної Ради України з приводу подій у Керченській протоці від 14 жовтня 2003 р. Здійснення такої заяви з боку України, зверненої до Російської Федерації, було спричинене будівництвом російською стороною гідротехнічної споруди з порушенням норм міжнародного права.

У формі Заяви Верховна Рада України 22 лютого 2013 р. ухвалила документ під назвою «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом». У

цій Заяві проголошено курс України на євроінтеграцію, у зв'язку з чим висловлено наміри привести національне законодавство до вимог та стандартів Європейського Союзу [47].

Хотілося б звернути особливу увагу на те, що деякі документи українського парламенту з назвою «Декларація», «Звернення» тощо були затверджені відповідними його постановами. Наприклад, Декларацію Верховної Ради України щодо неконституційного втручання Президента України в діяльність Верховної Ради України затверджено Постановою Верховної Ради України від 2 квітня 2007 р. № 840-V [41], Звернення до інституцій та держав – членів Європейського Союзу – стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України затверджене Постановою від 14 травня 2015 р. № 432-VIII [47] та ін.

Досліджуючи нормативні акти Верховної Ради України та їх ролі у здійсненні публічного управління, варто погодитися з О.І. Ющиком, який вважає, що загальна їх характеристика була б неповною без згадки про особливі акти з практики діяльності парламенту, до яких належать конституційні договори та універсали [12, с. 98].

Ставлення до Конституційного Договору в науковому середовищі неоднозначне. Проте за своєю юридичною природою Конституційний договір має загальнообов'язковий характер. Прикладом такого акту є прийняття 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, завдяки якому політичне протистояння владних структур не переросло в збройний конфлікт, а перемогла система взаємних поступок і компромісу [25]. Це був перший випадок укладення аналогічного документу за процедурою Ad hoc, що означає нестандартний спосіб вирішення складного питання [4, с. 156].

Ще одним прикладом актів особливого характеру є Універсал національної єдності, який визначає спільний для парламенту, глави держави

та уряду план дій з метою забезпечення національної єдності. Цей документ був підписаний 3 серпня 2006 р. у ході другого засідання Загальнонаціонального круглого столу (запропонований Президентом України для подолання політичних розбіжностей між партіями Верховної Ради України). В Універсалі зазначено про:

- забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення ефективності використання природних ресурсів, енергоносіїв, впровадження енергозбережних технологій;
- продовження курсу євроінтеграції України з перспективою вступу в ЄС, невідкладний початок переговорів про створення зони вільної торгівлі з ЄС;
- взаємовигідне співробітництво з НАТО відповідно до Закону «Про Основу національної безпеки України»;
- рішення питання про вступ у НАТО за результатами всеукраїнського референдуму [63].

Також варто назвати і такий нормативно-правовий акт Верховної Ради України як Регламент, який встановлює порядок підготовки і проведення сесій парламенту, його засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до його повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.

Відомо, що до 2010 р. Регламент Верховної Ради України неодноразово приймався у формі постанови парламенту, хоча це прямо суперечило приписам Конституції України, зокрема п. 21 ч. 1 ст. 92. парламент, приймаючи Регламент Верховної Ради України у формі постанови, практично унеможлилював вплив на цей нормативно-процесуальний документ Президента, оскільки глава держави наділений правом вето лише щодо законів, а не постанов та інших нормативно-правових актів парламенту.

Окрім вищевикладеного, варто зазначити і про те, що органи та посадові особи парламенту уповноважені приймати власні правові акти.

Наприклад, розпорядження приймає Голова Верховної Ради України та його заступники, а рішення, висновки та рекомендації – комітети парламенту.

Отже, нормативно-правовими актами Верховної Ради України є офіційні політико-правові документи нормативного характеру, які приймаються парламентом із залученням до їх розроблення інститутів громадянського суспільства у порядку встановленому законодавством, з метою формулювання цілей та завдань своєї діяльності та у визначених випадках діяльності інших суб'єктів владних повноважень, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, а також законотворчих завдань та напрямів провадження політико-правових реформ у державі. Таким документам притаманні характерні їм особливості (див. Рис. 2.8).

-
- | | |
|---|--|
| 1 | акти мають ґрунтуватися на передвиборчих програмах політичних партій та, за необхідності, окремих депутатів, які отримали перемогу на виборах та увійшли до коаліційної більшості |
| 2 | в актах визначаються напрями розвитку найбільш важливих сфер суспільного та державного значення |
| 3 | в розробленні та підготовці актів задіяно багато суб'єктів, у тому числі інститути громадянського суспільства |
| 4 | акти можуть прийматися в різних формах, визначених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, а також вироблених практикою, однак найбільш поширеними є форми законів та постанов |
| 5 | за реалізацію окремих актів, схвалених або затверджених парламентом, відповідальні інші владні суб'єкти (наприклад, уряд щодо реалізації загальнодержавних програм) |

Рис. 2.8. Особливості нормативно-правових актів Верховної Ради України

На кінець хотілося б зазначити, що сьогодні деякі депутати об'єднують парламентську роботу із військовою службою, деякі займаються волонтерською діяльністю чи безпосередньо допомагають своїм виборцям на округах, але є й ті, хто покинув Україну ще на початку лютого 2022 р. В основному мова йде про представників колишньої фракції «Опозиційна

платформа за життя», позафракційних та колишніх членів партії «Слуга народу», частина з яких має підозри у державній зраді.

У період воєнного стану в Україні відбулася своєрідна мутація «Опозиційної платформи за життя» – її депутати перегрупувалися та створили дві нові групи («Платформа за життя та мир» та «Відновлення України»). На жаль, усі колишні нардепи з цього політичного об'єднання досі мають доступ до державної таємниці та мають право брати участь у закритих засіданнях парламенту, його комітетів та тимчасових слідчих комісіях.

Наразі, в умовах воєнного стану, майже кожне засідання українського парламенту відбувається за участю лідерів різних європейських країн (наприклад, Борис Джонсон, Анджей Дуда, Марк Рютте, Зузана Чапутова й ін.). Хтось із світових лідерів особисто присутній у сесійній залі, а хтось виступає по відеозв'язку.

Таким чином, враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що майже із трьох років роботи Верховної Ради України IX скликання пів року припало на час повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Такі обставини вимагали від законодавчої влади готовності продуктивно працювати в скорочених термінах і складних умовах. У результаті, народні депутати показали небачену раніше єдність та згуртованість. Так, в умовах війни депутати на 15% почали частіше голосувати «за», що відбулося за рахунок зменшення натискань на кнопки «утримався» та «проти», а також покращення депутатської дисциплінованості (рівень дисципліни покращився майже на 5%). Тобто в умовах війни законопроекти почали ухвалювати швидше та результативніше, незалежно від суб'єкта їх подання. При цьому значно збільшилася частка законодавчих ініціатив у сфері безпеки й оборони. Загалом за час воєнного стану у парламенті було ухвалено 158 законопроектів та постанов.

В цілому нормативні акти Верховної Ради України в процесі здійснення публічного управління, особливо в умовах воєнного стану,

відіграють роль найважливіших регуляторів суспільних відносин, визначають способи взаємодії представників різних гілок влади з метою реалізації головного стратегічного завдання – зміцнення суверенітету та незалежності нашої країни.

Висновки до Розділу 2

Функції законодавчої влади відіграють вирішальну роль в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади, адже саме парламент у правовому полі формує всю систему організації державної влади в країні. Це відбувається через реалізацію таких функцій як: законодавча, установча та контрольна тощо.

Воєнний стан є особливим правовим режим, який вводиться у разі загрози національній безпеці країни. При введенні такого стану в Україні вищі органи влади повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Компетенція таких органів не може бути обмежена, а самі органи влади – спрощенні/ліквідовані. Це стосується і парламенту як єдиного представника законодавчої влади.

З метою належної організації роботи парламенту в умовах воєнного стану було прийнято дві постанови, які за своїм змістом дозволяли працювати народним обранцям у «турборежимі» та сформувати «оборонну коаліцію». Так, в умовах війни депутати на 15% почали частіше голосувати «за», що відбулося за рахунок зменшення натискань на кнопки «утримався» та «проти», а також покращення депутатської дисциплінованості. Загалом за час воєнного стану у парламенті було ухвалено 158 законопроектів та постанов.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

3.1. Проблеми функціонування законодавчої влади

Вже не один рік у центрі уваги науковців і різних представників громадськості постала проблема функціонування законодавчої влади в Україні, особливо сьогодні, в умовах воєнного стану. Нижче хотілося б навести декілька основних проблем роботи українського парламенту як представницького та законодавчого органу.

По-перше, часткове формування парламенту за списками від партій і блоків, що призводить до утворення гіпертрофованої форми політизації законодавчої влади, а саме:

- вибори за партійними списками, за умови системи формування більшості та концепції імперативного мандата, створюють ситуацію, за якої депутати натискають ті кнопки, на які вказують їхні вожді. Як наслідок, реальними парламентаріями стають лише п'ять осіб – лідери партій;

- народ утратив можливість відкликати депутатів, впливати на тих обранців, які не виконують програмних обіцянок і не виправдовують сподівань своїх виборців;

- встановлення прохідного бар'єра суперечить волі народу і в парламенті спотворює співвідношення симпатій до політичних сил. Наприклад, якщо за партії, котрі не пройшли до парламенту, голоси віддали 11% населення, то ймовірно, що 11% місць у парламенті займуть особи з поглядами, протилежними до тих, за яких подали голоси названі виборці;

- закладена змінами до Конституції України схема роботи парламенту підштовхує парламентаріїв до створення штучної більшості, що

автоматично залишає інших в опозиції до неї. Як наслідок, парламент приречений на існування двох таборів, відносини яких визначаються принципом «стінка на стінку». З одного боку, конкуренція – двигун прогресу, але вона має унеможливити «поїдання» протилежної сторони. А чинна вітчизняна схема позбавляє можливості появи мудрого й виваженого централізму, який гармонізував би всю систему [59].

Вважаємо, що наявна система формування та функціонування законодавчої влади створює перешкоди сформувати цілком репрезентативний парламент. Переконані, що існуюча система формування парламенту досі задовольняє лише політичну еліту, яка діє із врахуванням власних інтересів, а не народ.

По-друге, систематичні порушення Регламенту роботи парламенту, найбільш поширеними серед яких є:

- відсутність депутатів на пленарних засіданнях упродовж сесії без поважних причин. Хоча нормами Регламенту Верховної Ради України (ст. 26) передбачено, що депутат зобов'язаний зареєструватися і бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до яких його обрано. При цьому його відсутність на засіданнях парламенту та її органів допускається тільки з поважних причин, а за дні відсутності без поважних причин депутату не виплачується заробітна плата. Проте на практиці ці нормативні вимоги не виконуються. З метою вирішення питання відповідальності систематично відсутніх на пленарних засіданнях парламенту депутатів був розроблений проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» щодо дострокового припинення повноважень депутата через відсутність без поважної причини на засіданнях Верховної Ради України. Для досягнення мети у проекті пропонувалося доповнити ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» новим положенням щодо несумісності депутатського мандату з умисним невідвідуванням народним депутатом пленарних засідань та засідань комітетів Верховної Ради України [40];

- зволікання народних депутатів із переходом на постійну роботу до парламенту, а також із подачею заяви про складення депутатських повноважень у разі переходу на іншу роботу. Оскільки народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі, його діяльність як члена парламенту є основною роботою на весь період повноважень. Статус депутата не сумісний із здійсненням будь-якої іншої діяльності з отриманням матеріальної винагороди за винятком викладацької, наукової роботи та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин має припинити цю діяльність або подати особисту заяву про складення повноважень народного депутата України. Порушення парламентарями вимоги несуміщення посад призводить до формування у Верховній Раді України двох груп депутатів-сумісників: перша – депутати, що суміщають посади у виконавчій на законодавчій владі, та друга – депутати, які суміщають депутатський мандат з посадою керівників підприємств, керівників нібито громадських організацій, які по суті здійснюють підприємницьку діяльність. Станом на кінець 2019 р. у Верховній Раді України було 7 депутатів-сумісників першої групи, реальну ж кількість депутатів, що належать до другої групи, фактично визначити неможливо, адже це неявні сумісники, інформацію про яких, на жаль, профільний Комітет з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України не оприлюднює [60];

- голосування народними депутатами картками інших парламентарів, що є порушенням ст. 84 Конституції України, ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата» і ст. 47 Регламенту Верховної Ради, зміст яких вимагають від депутатів особистої участі у засіданнях та голосуваннях. У своєму Рішенні від 7 липня 1998 р. Конституційний Суд України дав визначення поняття «особисте голосування»: «Положення ч. 3

ст. 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України» [51]. У цьому ж Рішенні визначається і санкція за порушення вказаної норми: «Порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними» [51]. Проте, сприймаючи вільний депутатський мандат як підставу для безвідповідального ставлення до виконання своїх депутатських обов'язків, окремі депутати, будучи відсутніми на засіданнях, делегують іншим парламентарям свою волю. Більше того, обов'язкова письмова реєстрація народних депутатів у парламенті часто не співпадає з електронною, а депутати, які, наприклад, відсутні через хворобу, або не були зареєстровані, один або навіть кілька разів «натискають» кнопку для голосування впродовж цього ж робочого дня;

- відмова присутніх на засіданні парламенту депутатів брати участь у голосуванні, що є порушенням їх конституційного обов'язку;

- наявність сутичок, під час яких окремі парламентарі отримують тілесні ушкодження. Незважаючи на законодавчу заборону депутатам на засіданнях парламенту порушувати дисципліну, заважати проведенню засідання, використовувати образливі або лайливі висловлювання, закликати до незаконних дій, функціонування Верховної Ради України демонструє стійку тенденцію до порушення етики та дисципліни депутатської діяльності. До речі, за вчинення цих правопорушень депутати до юридичної відповідальності так і не притягались [60].

По-третє, часті зміни складу парламенту та порушення фракційної дисципліни народними депутатами, що стало одним із дестабілізуючих чинників роботи Верховної Ради України та деформації її політичної структури. Все це не сприяє утвердженню культури політичної

відповідальності, призводять до викривлення політичного волевиявлення населення через формування відмінної від підтриманої виборцями політичної конфігурації парламенту, зростання впливу фінансово-політичних груп на внутрішньо-парламентські процеси.

По-четверте, надмірне навантаження на структурні підрозділи апарату Верховної Ради України, що відповідальні за проведення експертизи законопроектів, у зв'язку із суттєвим збільшенням кількості поданих на розгляд парламенту проектів закону, особливо, наразі, в умовах воєнного стану. Величезна кількість законопроектів зумовлює часті випадки їх розгляду за скороченою процедурою.

Слід звернути увагу на те, що наслідком зазначених та інших недоліків у функціонуванні парламенту стало зниження рівня легітимності законодавчої влади, яка визначається не лише нормами Конституції та законів України, але й довірою до неї та підтримкою результатів її діяльності з боку суспільства. Серед причин, які зумовлюють низькі показники легітимності законодавчої влади України можна виділити наступні:

- незадоволення населення діяльністю як парламенту в цілому, так і безпосередньо діяльністю окремих політичних партій. Так, наприклад, за результатами соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова у липні-серпні 2021 р., Верховні Раді України не довіряє 75% опитаних, а політичним партіям – 72%. При цьому серед респондентів найбільшу підтримку має політична партія «Слуга народу» (за неї готові віддати свій голос 17% усіх опитаних або 27% тих, хто візьме участь у виборах і визначився, за яку партію голосуватиме). У свою чергу, за партію «Європейська солідарність» готові віддати свій голос відповідно 11% і 17% опитаних; ВО «Батьківщина» – відповідно 8% і 11%; ВО «Свобода» – відповідно 2% і 3%; партію «УДАР Віталія Кличка» – відповідно 1% і 1%, партію «Голос» – відповідно 1% і 1%; партію «За майбутнє» – відповідно 1% і 1%; партію «Наш край» – відповідно 0,5% і 0,5%, партію «Пропозиція» – відповідно 0,4% і 0,3% [14]. Хоча, на сьогодні ситуація стосовно

задоволеністю роботи парламенту та рівня суспільної довіри до нього дещо змінилася, особливо у час російської агресії проти України, коли Верховна Рада показала політичну єдність та згуртованість заради інтересів українського народу і всієї держави. Про це більш докладно мова йшла у попередньому розділі.

- суспільне розчарування, зумовлене низьким рівнем реалізації тих сподівань, які мають місце під час парламентських виборів, та відсутністю видимих результатів діяльності самого парламенту. Використання соціального популізму політичними лідерами і маніпулювання громадською думкою ставлять виборців у ситуацію відсутності реального вибору та змушують їх голосувати не з точки зору відповідності передвиборчих програм їхнім інтересам, а з міркувань вибору «меншого зла». Це надає можливості представникам влади, прикриваючись гаслами захисту інтересів виборців, систематично порушувати Конституцію і закони України, непередбачувано змінювати державну політику, дезінформувати населення про причини і наслідки дій органів влади;

- низька спроможність громадян прямо впливати на дії влади;

- «політична корупція» та зростання закритості від громадськості.

Корупція в законодавчій владі значною мірою обумовлена недостатньою розмежованістю бізнесу та влади, адже депутати часто є підприємцями, які розглядають мандат лише у якості засобу отримання «імунітету», що забезпечить можливості лобіювання і захисту власних бізнес-інтересів.

Отже, на сьогоднішній день існує ряд недоліків в організації та функціонуванні законодавчої влади України, перелік яких не є вичерпним і може змінюватися. Оскільки із військовими діями Росії проти нашої країни та розвитком суспільних відносин кількість проблем в діяльності законодавчої влади лише збільшується, а рівень довіри до неї з боку громадськості може кардинально змінюватися. Все це в цілому негативно відображається на становленні України як дійсно сучасної соціально-правової і незалежної держави.

3.2. Оптимізація роботи законодавчої влади для ефективного здійснення публічного управління в умовах воєнного стану і після його скасування

За весь період своєї роботи Верховна Рада України ІХ скликання прийняла втричі більше нормативно-правових актів, ніж попередній парламент за той самий період. Це доленосні рішення щодо боєздатності армії, національної безпеки, міжнародної політики, боротьби з корупцією та реформування правоохоронної системи, забезпечення реальних змін в економіці та децентралізації. Проте, вищевикладене у попередньому пункті роботи свідчить про наявність потреби у здійсненні реформи законодавчої влади України, актуальним завданням якої є відновлення довіри до парламенту, модернізація законодавчого процесу, відповідних законодавчих процедур і роботи самого парламенту та перетворення його на реальний орган представництва інтересів українського народу. При цьому ключовою метою реформи має стати консолідація всіх зусиль і ресурсів українського парламенту на прийняття пріоритетних і якісних для держави законів. На цьому фоні існуючі на сьогоднішній день політичні розбіжності мають відступати на задній план. Одночасно мають бути закладені основи нової парламентської культури. Адже закономірно, що від реформи законодавчої влади безпосередньо залежатиме і хід інших реформ у країні. Інакше кажучи, законодавча влада має стати локомотивом системних перетворень, які відповідатимуть внутрішнім і міжнародним зобов'язанням України, фабрикою реформаторських законів, а не друкарнею нескінченних поправок до недосконалих законів, як це було раніше [9].

Вважаємо, що насамперед потрібно вдосконалити механізми формування та функціонування законодавчої влади. Не слід відмовлятися від ідеї двопалатного парламенту, досвід роботи якого в багатьох країнах світу показав його переваги.

Двопалатний парламент консервативніший і це виправдано. В законотворчій роботі, як ніде, має діяти принцип: «Сім раз відміряй, один раз відріж». Тож двопалатний парламент – досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яку все-таки треба реалізувати без поспіху, виважено.

Законодавчий орган України сьогодні має навіть невдалу назву – Верховна Рада. Нічого верховного (панівного) в законодавчій владі бути не може. Панування якоїсь гілки влади суперечить принципам правової держави, в якій якраз і запроваджується принцип поділу влади та створюється усе можливе для усунення ймовірного переважання якоїсь із її гілок. Законодавча влада сама має забезпечувати верховенство (панування) права (природних прав і свобод людини). Тому доцільніше було б іменувати Верховну Раду України просто парламентом, у структурі якого передбачити наявність двох палат: верхньої і нижньої. При цьому строк обрання до двох палат має бути різним. Наприклад, верхня палата обирається строком на шість років, а нижня – на три. Це, на наш погляд, зменшить ризик революційних потрясінь, в основі яких можуть бути емоції окремого політичного моменту.

Верхня палата парламенту має складатися із двох частин. Одна половина має обиратись народом, а друга – представниками обласних рад народних депутатів, що повинно забезпечувати представництво регіонів у законодавчій владі. Саме палата представників може стати важелем протидії бюрократизації законодавчого процесу, компенсує можливий брак відчуття дійсного волевиявлення народу. Ця палата має обиратися за максимально демократизованою мажоритарною системою виборів. Інакше (у разі запровадження пропорційної системи виборів) залишаються умови для соціальних потрясінь – пробудження політичних вулканів унаслідок зміни симпатій виборців. А часті зміни курсу ні державі, ні суспільству, ні громадянам нічого доброго не дають [59].

Доцільно встановити, що кандидатом до верхньої палати парламенту має право бути лише громадянин України, який має вищу освіту (бажано є магістром права чи державного управління) і стаж роботи за фахом не менш як п'ять років. При цьому, вважаємо, що для конструктивного оновлення законодавчої влади слід установити загальне конституційне правило: громадянин може бути членом парламенту не більше двох строків поспіль.

Окрім зазначеного, на наш погляд, з метою удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення державного управління необхідно здійснювати відповідні заходи за такими напрямками:

1) удосконалення виборчого законодавства України відповідно до рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеціанської Комісії ПАРЄ, зокрема, запровадження виборчої системи з відкритими списками. Пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками може дати значно більшу свободу вибору виборцям, зробить представництво більш персоналізованим, ніж за пропорційної системи з жорсткими списками, дозволить формувати парламент з тих кандидатів, які відомі виборцям і мають їхню безпосередню підтримку, знизить рівень корупції у виборчому процесі і підвищить рівень довіри до представницького органу влади, сприятиме демократизації внутрішніх процедур у політичних партіях України;

2) підвищення підзвітності та відповідальності народних депутатів перед суспільством за допомогою:

- забезпечення виконання депутатами конституційної норми щодо несуміщення посад;
- встановлення дієвих та пропорційних дисциплінарних санкцій за порушення принципу особистого голосування, пропуск без поважних причин засідань комітетів і пленарних засідань парламенту, порушення етики депутатської діяльності;

- правове врегулювання лобістської діяльності у Верховній Раді України шляхом прийняття спеціального закону, який регулюватиме відповідні відносини;

- запровадження незалежної системи моніторингу доходів та витрат депутатів, впровадження механізмів притягнення депутатів Верховної Ради до відповідальності за корупційні правопорушення;

- встановлення жорстких вимог до звітування депутатів перед виборцями.

3) підвищення ефективності законотворчої діяльності парламенту через:

- обмеження права законодавчої ініціативи окремого депутата та закріплення положення, відповідно до якого депутати Верховної Ради України зможуть реалізовувати своє право законодавчої ініціативи у складі депутатських об'єднань (фракції чи депутатської групи), що зменшило б кількість законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту;

- упорядкування та вдосконалення організації законодавчого процесу;

- посилення ролі комітетів парламентів як основних суб'єктів, що здійснюють законопроектну роботу;

- проведення парламентських слухань з актуальних питань законодавчої політики;

- запровадження процедури публічних консультацій щодо законопроектів з усіма зацікавленими суб'єктами;

- виконання законодавчої вимоги щодо обов'язкової антикорупційної експертизи законопроектів.

Окрім цього, необхідно вести клопітку роботу з удосконалення процедур застосування технологій е-парламенту, реорганізації роботи самого апарату парламенту, який повинен стати сучасною сервісною службою.

Також одним із способів удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення публічного управління є зменшення кількості

депутатів у Верховній Раді України. При цьому кількість складу парламенту, по-перше, має відбивати і враховувати інтереси всіх верств населення; по-друге, гарантувати можливості професійного і раціонального здійснення парламентської компетенції; по-третє, забезпечувати дієвість, ефективність, конструктивність парламенту, що унеможлиблюється, коли депутатський склад перевищує межі доцільності і оптимальності, внаслідок чого законодавчий орган перетворюється в охлократичне віче, нездатне виконувати свої безпосередні функції. Тим самим численний парламент стає органом, який не відповідає своєму соціальному призначенню. Проте, це зовсім не означає, що малочисельний вищий представницький орган завжди має переваги перед багаточисельним. Такий підхід ігнорує решту вимог, необхідних для належного вирішення депутатським корпусом питань, віднесених до повноважень парламенту.

Цікаве дослідження щодо кількісного складу законодавчого органу зробив американський дослідник В.Остром. Він здійснив свій аналіз із урахуванням впливу керівних інституцій парламенту, який є неминучим для даного органу за умови великої кількості його членів. Серед його головних висновків – наявність чітких олігархічних тенденцій у численних законодавчих органах. Це він пояснює досить наочним і логічним прикладом: у міру того, як кількісний склад законодавчих органів збільшується, починають зростати і домінувати прерогативи керівництва, а голос рядового депутата не чується, а значить, і впливає все рідше. Коли законодавчий орган налічує кілька сотень членів, організоване обговорення ускладнюється і починають домінувати прерогативи керівництва, у зв'язку з цим увага акцентується на необхідності обмежень відповідних структур і посадових осіб. В.Остром навіть робить глобальний висновок про те, що «демократія жива тільки до тих пір, поки правління шляхом законодавчих зборів супроводжується ефективним обмеженням тих, хто здійснює прерогативи керівництва і виконує обов'язки представників зборів» [1, с. 15].

Тому враховуючи зазначене та сучасні українські реалії, вважаємо за доцільне, значно зменшити кількісний склад парламенту, що прямо вплине на якість і ефективність функціонування законодавчої влади.

Таким чином, наразі для ефективного здійснення публічного управління, особливо, в умовах воєнного стану та після його скасування, необхідно оптимізувати роботу законодавчої влади, шляхом розробки та впровадження різних заходів правового і фінансово-економічного характерів. Внутрішня реформа парламенту, як єдиного представника законодавчої влади в Україні, підніме вітчизняне законодавство на істотно вищий рівень, а відтак – прискорить і оптимізує втілення важливих для країни реформ, надто після закінчення війни Росії проти нашої країни.

Висновки до Розділу 3

Сьогодні існує ряд проблем у функціонуванні законодавчої влади України, перелік яких не є вичерпним і може змінюватися в залежності від розвитку військово-політичних подій в країні. Це, у свою чергу, негативно відображається на становленні України як дійсно сучасної соціально-правової і незалежної держави. Для вирішення таких проблем необхідно розробляти та застосовувати сучасні заходи різного характеру, внутрішньо реформувати парламент як єдиного представника законодавчої влади. Та, перш за все, потрібно змінити саме розуміння призначення та роботи Верховної Ради України, яка має стати майданчиком обговорень, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу приймаються закони, що відповідають суспільному благу. На жаль, нині маємо ситуацію, коли Верховна Рада України не є представником інтересів усього суспільства, а час від час лобіює інтереси окремих соціальних груп.

Але народні представники мають розуміти, що структура публічної влади повинна працювати для народу і за його дійсною волею.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі визначено роль законодавчої влади України в публічному управлінні в умовах воєнного стану. Отриманні результати в процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Законодавча влада – це одна з гілок державної влади, суть якої полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей та їх об'єднань за допомогою правових актів (рішень), що приймаються представницьким органом влади. Законодавча влада визначає організацію і функціонування виконавчої та судової влади і в такий спосіб відіграє орієнтовну роль стосовно цих гілок державної влади.

Безпосередньо законодавча влада в Україні здійснюється через парламент, що наділений представницькою владою, делегованою йому народом як єдиним джерелом влади в країні. Цій владі притаманна тільки її система стримувань і противаг для запобігання можливим зловживанням з боку інших гілок державної влади, а також певні сутнісні обмеження, які випливають із її делегованості і визначаються принциповою залежністю від волі виборців.

2. Функціями законодавчої влади є основні напрями та види діяльності парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією України та іншими вітчизняними нормативно-правовими актами, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку. Функції вказаної гілки влади відіграють вирішальну роль у процесі здійснення публічного управління, адже саме парламент у

правовому полі формує всю систему організації публічної влади в країні. Це відбувається через реалізацію таких функцій парламенту як: законодавча, установча та контрольна. Цей перелік не є вичерпним, враховуючи динамічний розвиток суспільних відносин.

3. Воєнний стан є особливим правовим режим, який вводиться у разі загрози національній безпеці країни. При введенні такого стану в Україні вищі органи влади повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Компетенція таких органів не може бути обмежена, а самі органи влади – спрощені/ліквідовані. Окрім того, в умовах воєнного стану забороняється проведення виборів, всеукраїнських та місцевих референдумів, страйків, масових зібрань та акцій, а також зміна Конституції України.

Ці всі положення, безпосередньо стосуються і парламенту як єдиного представника законодавчої влади. З метою належної організації його роботи в умовах воєнного стану було прийнято дві постанови, які за своїм змістом дозволяли працювати народним обранцям у «турборежимі» та сформувані «оборонну коаліцію». Проте останнім часом у Верховній Раді України спостерігається так звана ситуація «як завжди». Інакше кажучи, почастишали випадки політиканства і популізму, «поправочного спаму» від опозиції та «продавлення рішень» від провладної більшості, що, на наш погляд, може негативно відобразитись у подальшій роботі парламенту в умовах затяжного воєнного стану.

4. Майже із трьох років роботи Верховної Ради України IX скликання пів року припало на час повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Такі обставини вимагали від законодавчої влади готовності продуктивно працювати в скорочених термінах і складних умовах. У результаті, народні депутати показали небачену раніше єдність та згуртованість. Так, в умовах війни депутати на 15% почали частіше голосувати «за», що відбулося за рахунок зменшення натискань на кнопки «утримався» та «проти», а також покращення депутатської

дисциплінованості (рівень дисципліни покращився майже на 5%). Тобто в умовах війни законопроекти почали ухвалювати швидше та результативніше, незалежно від суб'єкта їх подання. При цьому значно збільшилася частка законодавчих ініціатив у сфері безпеки й оборони. Загалом за час воєнного стану у парламенті було ухвалено 158 законопроектів та постанов.

В цілому нормативні акти Верховної Ради України в процесі здійснення публічного управління, особливо в умовах воєнного стану, відіграють роль найважливіших регуляторів суспільних відносин, визначають способи взаємодії представників різних гілок влади з метою реалізації головного стратегічного завдання – зміцнення суверенітету та незалежності нашої країни.

5. На сьогоднішній день існує ряд недоліків в організації та функціонуванні законодавчої влади України. Це, насамперед:

- слабкість демократичних традицій і низька дисципліна та відповідальність певної частини представників законодавчої влади;
- недосконалість законодавчого процесу, що часто обмежує можливість швидкого прийняття невідкладних законів;
- відсутність у депутатів належного досвіду роботи у сфері публічного управління;
- недостатня ефективність роботи апарату парламенту тощо.

Цей перелік не є вичерпним і може трансформуватися. Оскільки із військовими діями Росії проти нашої країни та розвитком суспільних відносин кількість проблем в діяльності законодавчої влади лише збільшується, а рівень довіри до неї з боку громадськості може кардинально змінюватися. Все це в цілому негативно відображається на становленні України як дійсно сучасної соціально-правової і незалежної держави.

З метою усунення недоліків у роботі Верховної Ради й ефективного здійснення державного управління необхідно удосконалювати систему організації і формування парламенту, шляхом розробки і впровадження різних заходів правового й фінансово-економічного характерів щодо

посилення відповідальності народних депутатів та підвищення продуктивності і якості їх роботи, внутрішньо реформувати український парламент як єдиного представника законодавчої влади. Та, перш за все, потрібно змінити саме розуміння призначення та роботи Верховної Ради, котра має стати майданчиком обговорень, де у результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжуються закони, що відповідають суспільному благу, а парламентарі працюють виключно для народу і за його дійсною волею. Вважаємо, що саме внутрішня реформа парламенту, як єдиного представника законодавчої влади в Україні, підніме вітчизняне законодавство на істотно вищий рівень, а відтак – прискорить та оптимізує втілення важливих для країни реформ, особливо, у період воєнного стану та після його скасування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка О.М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія / О.М. Бандурка, В.А. Греченко. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
2. Барабаш Ю.Г. Контрольна функція вищого представницького органу України / Ю.Г. Барабаш // Вісник прокуратури. – 2003. – № 3. – С. 39-43.
3. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2010. – 656 с.
4. Берназюк І.М. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості / І.М. Берназюк // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 153-158.
5. Вайз Ч.К. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / Ч.К. Вайз, П.С. Кислий. – К.: Абрис, 2000. – 414 с.
6. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ф.В. Веніславський. – Х., 2000. – 26 с.
7. Георгіца А.З. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади / А.З. Георгіца // Право України. – 2009. – № 11. – С. 100-117.

8. Герасименко А.І. Результати роботи Верховної Ради в умовах війни – що змінилося за 100 днів / А.І. Герасименко // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/rezultati-roboti-verkhovnoji-radi-v-umovakh-vijni-shcho-zminilosja-za-100-dniv.html>.

9. Гройсман В.Б. Український парламент: що зроблено і що робити далі / В.Б. Гройсман // Українська правда. – 2015. – 7 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/20109/7/700464/>.

10. Декларація «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

11. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія / За ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2011. – 656 с.

12. Джерела конституційного права: Монографія / Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко, О.В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В.М. Шаповал та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: «Наукова думка», 2010. – 711 с.

13. Добош О.А. Парламентський контроль / О.А. Добош // Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід: матеріали першої науково-практичної конференції (30 квітня 2015 р., Львів). – 2015. – С. 171-176.

14. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.

15. Журавльова Г. С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Г.С. Журавльова. – Х., 1999. – 21 с.

16. Забарський В.В. Принцип поділу влади в українському державотворенні / В.В. Забарський // Юридичний вісник. – 2014. – № 2(31). – С. 29-34.
17. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції): Навч. посіб. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
18. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
19. Зелена книга українського парламентаризму: Інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – К., 2007. – 72 с.
20. Кириченко С.О. Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни / С.О. Кириченко, М.М. Лобко, В.М. Семененко // Наука і оборона. – 2019. – № 9-16.
21. Кириченко Ю.В. Український парламент під час війни / Ю.В. Кириченко // Реанімаційний пакет реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/ukrainskyu-parlament-pid-chas-viynu/>.
22. Ковальчук А.Ю. Місце законодавчої влади в системі забезпечення національної безпеки / А.Ю. Ковальчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 46. – Том 1. – С. 149-152.
23. Колодій А.М. Народовладдя як основа представницької демократії / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, М.В. Цвік // Українське право. – 1995. – № 2. – С. 14-23.
24. Конституційне право України: Навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Дніпропетровськ.: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. – 472 с.
25. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування

державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний договір від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133 (втратив чинність 26 червня 1996 р.).

26. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

27. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. – Інформаційно-аналітичне дослідження / За ред. Д.С. Ковриженко. – К.: Програма сприяння парламенту України, 2016. – 154 с.

28. Лінецький С.В. Контрольні повноваження Комітетів Верховної Ради України / С.В. Лінецький // Часопис «Парламент». – 2015. – № 1. – 52 с.

29. Макс Вебер. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Переклад з німецької, післямова та коментарі О.І. Погорілого. – К.: Основи, 1998. – 534 с.

30. Монтескьє Ш.Л. Избранные произведения / Ш.Л. Монтескьє. – Т. 3. – М.: Госполитиздат, 1955. – 803 с.

31. Назаренко Я.М. Поняття «функції Верховної Ради України» як загально-правової категорії / Я.М. Назаренко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 654-659.

32. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия: В 9 т. – Т. 7: Народы и культуры / Ред. тома Р. Хоггарт. – М., 2002. – 416 с.

33. Омельченко Н.Л. Правове регулювання законодавчої діяльності Верховної Ради України / Н.Л. Омельченко // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 164-169.

34. Погорілко В.Ф. Функції українського парламенту: від номінального до реального / В.Ф. Погорілко // Віче. – 2012. – № 2(119). – С. 17-20.

35. Політологія: Підручник / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенька. – 3-те вид., перероб., доп. – К.: ВЦ «Академія», 2010. – 568 с.

36. Приходько С.Г. Вдосконалення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина / С.Г. Приходько // Парламентська реформа: теорія та практика. – 2011. – Вип. 6 – С. 240-246.

37. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України: автореф. ... дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Х.В. Приходько; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2014. – 22 с.

38. Про боротьбу за звільнення України: Декларація Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1139-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 15. – Ст. 580.

39. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

40. Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України через відсутність без поважної причини на засіданнях Верховної Ради України: проект Закону від 17 березня 2014 р. № 4474 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50286.

41. Про Декларацію Верховної Ради України щодо неконституційного втручання Президента України в діяльність Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 2 квітня 2007 р. № 840-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 21. – Ст. 291.

42. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2022 р. № 2558-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20#Text>.

43. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>.

44. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

45. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року: Постанова Верховної Ради України від 24 лютого 2022 р. № 2103-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20#Text>.

46. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

47. Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: Заява Верховної Ради України від 22 лютого 2013 р. № 30-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 38. – Ст. 513.

48. Процюк І.В. Поділ державної влади в розрізі його головних аспектів / І.В. Процюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 34. – Том 1. – С. 36-40.

49. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08/print1387544254833824>.

50. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-99/ed20090529>.

51. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>.

52. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник / О. Ф. Скакун. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с.

53. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. С.О. Бураковський. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

54. Снігур І.К. Установчі повноваження Верховної Ради України щодо формування державних органів / І.К. Снігур // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 13-17.

55. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб / С.Г. Стеценко. – К: Атака, 2008. – 624 с.

56. Сурай І.Г. Сутнісні ознаки сучасного парламентаризму / І.Г. Сурай // Політичні та правові засади державного управління. – 2016. – № 1(49). – С. 2-6.

57. Теліпко В.Е. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / В.Е. Теліпко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 576 с.

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

59. Тертишник В.М. Законодавча влада: українські реалії та доктринальні проблеми / В.М. Тертишник // Віче. – 2010. – № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://veche.kiev.ua/journal/2306/>.

60. Токар-Остапенко О.В. Кризові тенденції у діяльності Верховної Ради України / О.В. Токар-Остапенко // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1606/>.

61. Три роки роботи парламенту, з них пів року в умовах воєнного стану // Громадська організація «Опора» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.oporaua.org/report/parliament/rada_9/24289-tri-roki-roboti-parlamentu-z-nikh-piv-roku-v-umovakh-voienno-go-stanu.

62. Турчин Я.Б. Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана / Я.Б. Турчин // Українська національна ідея. – 2009. – Вип. 21. – С. 39-45.

63. Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>.

64. Федоренко Г.О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Г.О. Федоренко; НАНУ Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 20 с.

65. Философский словарь / ред. И.Т. Фролов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство политической литературы, 1987. – 427 с.

66. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник / О.Ф. Фрицький. – 3-є вид. доп. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

67. Фріз І.В. Стратегічне завдання парламенту – захистити європейський і євроатлантичний шлях розвитку держави / І.В. Фріз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/532686.html>.

68. Хаустова М. Правова система України серед правових систем сучасності / М. Хаустова // Проблеми законності. – 2013. – № 123. – С. 23-33.
69. Шаповал В.М. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового / В.М. Шаповал // Віче. – 2007. – № 5. – С. 16-17.
70. Шаповал В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, Г.С. Журавльова. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
71. Шаптала Н.К. Конституційне право України: Навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Д.: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. – 472 с.
72. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Т. 2: Д-Й. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – 744 с.
73. Як працює Верховна Рада під час війни? Інтерв'ю з Оленою Кондратюк // Радіо Свобода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/verkhovna-rada-viyna/31883461.html>.
74. Michel de Villiers, Armel le Divillec. Dictionnaire du droit constitutional. – 6 edition. – Paris, 2007. – P. 236-237.

Додаток А

2022

ВТІКАЧІ ТА ПРОГУЛЬНИКИ

ПРОПУСТИЛИ ВСІ ЗАСІДАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ, ПРО ЯКІ Є ДАНІ

фракція/група зараз
раніше ↓



Віктор
Медведчук



Вадим
Рабінович



Тарас
Козак



Ренат
Кузьмін



Євгеній
Шевченко



Андрій
Деркач



Олег
Волошин



Наталія
Королевська



Сергій
Львовчкін



Олександр
Пузанов



Юрій
Солод



Олександр
Пономарьов



Ігор
Абрамович



Вадим
Столар



Федір
Христенко



Олексій
Ковальов



Дмитро
Шенцев

↑
24 лютого
голосував за
введення
воєнного стану



↑
у реєстрі
держзрадників



ОПЗЖ



Слуга народу



ПЗЖМ



ВУ Відновлення України



позафракційні



ЧЕСНО

chesno.org

facebook.com/chesno.movement

+38 067 658 7798

Дані з сайту ВРУ за 24 лютого, 21 квітня, 3 травня, 12 травня та 22 травня.
Дані про інші засідання за березень — квітень відсутні на сайті ВРУ