

УДК 328.1: 340.134:342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.4.3>

ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ФОРМУВАННЯ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Крейденко В. В. – кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри парламентаризму

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0003-2300-7857

Інститут парламентаризму є одним з основних елементів демократичного управління, забезпечуючи представництво інтересів громадян і реалізацію принципів розподілу влади. Він виступає важливим механізмом у створенні ефективної та відповідальної системи державного управління, де парламент виконує роль арбітра між різними гілками влади, сприяючи балансу та взаємодії. Формування парламентаризму в Україні пройшло складний та багатогранний шлях, починаючи від часів Київської Русі, коли основою управління виступали вічеві збори, через розвиток козацької державності з її демократичними принципами самоврядування, до створення Української Народної Республіки (УНР) на початку ХХ століття, яка стала першим сучасним прикладом парламентської демократії на українських теренах. Після відновлення незалежності у 1991 році інститут парламентаризму почав набувати нових рис, зіштовхуючись із викликами трансформаційного періоду.

В умовах політичної нестабільності та постійних трансформацій, роль парламенту в Україні стала ключовою у забезпеченні прозорості, підзвітності виконавчої влади та підтримці демократичних принципів. Верховна Рада України, як єдиний законодавчий орган, виконує фундаментальні функції у формуванні державної політики, затвердженні законів та контролі за їх виконанням. Однак український парламент стикається з численними проблемами, які гальмують його ефективність. Серед таких проблем – відсутність сталих парламентських традицій, успадковані з радянського періоду політичні структури, які обмежують незалежність законодавчої гілки влади, та вплив олігархічних груп, які значною мірою визначають політичний ландшафт країни.

Одним із найбільших викликів для сучасного українського парламентаризму є впровадження демократичних реформ у контексті триваючого воєнного стану. Зростання викликів безпеки та стабільності вимагає швидкої адаптації законодавчого органу до нових реалій. Неодосконалість виборчої системи, яка часто не враховує інтереси широких верств населення, а також неефективність законотворчого процесу, стали критичними факторами, що потребують негайного вирішення. Також виникає питання необхідності підвищення ролі парламентських слухань і комітетів у здійсненні нагляду за виконавчою владою.

Стаття висвітлює низку шляхів для вдосконалення інституту парламентаризму в Україні. Серед запропонованих напрямків – реформування законодавчої бази, що спрямоване на забезпечення більшої прозорості у прийнятті рішень та підвищення відповідальності депутатів за свої дії. Особлива увага приділяється удосконаленню виборчої системи, що дозволить створити механізми, які краще відобразатимуть інтереси суспільства і сприятимуть розвитку політичної конкуренції. Важливим також є створення нових механізмів контролю за діяльністю уряду, що включає більш ефективне використання депутатських запитів, парламентських комітетів та проведення аудиторських перевірок.

У дослідженні пропонується використовувати досвід зарубіжних країн, які пройшли подібні етапи розвитку парламентаризму. Аналізуються позитивні практики країн із стабільними демократичними традиціями, такі як розширення міжпартійного діалогу, співпраця між законодавчою і виконавчою гілками влади, а також ефективні моделі парламентського контролю. Адаптація цих моделей до українських реалій допоможе посилити парламентський нагляд та зробити політичні процеси більш прозорими та підзвітними.

Результати дослідження можуть стати важливим внеском у наукове осмислення ролі парламентаризму в сучасних умовах. Вони можуть бути використані для подальшого

аналізу та розвитку теорії і практики парламентаризму в Україні, що сприятиме ефективнішому функціонуванню державних інституцій і посиленню демократичних процесів.

Ключові слова: інститут парламентаризму, Верховна Рада України, демократія, державне управління, виборча система, політичні реформи, парламентський контроль, законодавча діяльність, прозорість, підзвітність, олігархічний вплив, політична стабільність, демократичні процеси.

Kreidenko V. V. Institute of parliamentarism in Ukraine: formation, problems and prospects of development

The institution of parliamentarism is one of the main elements of democratic governance, ensuring the representation of citizens' interests and the implementation of the principles of power distribution. It acts as an important mechanism in creating an efficient and responsible system of public administration, where the parliament acts as an arbiter between different branches of government, promoting balance and interaction. The formation of parliamentarism in Ukraine went through a complex and multifaceted path, starting from the times of Kyivan Rus, when the basis of governance was the centuries-old assemblies, through the development of the Cossack statehood with its democratic principles of self-government, to the creation of the Ukrainian People's Republic (UNR) at the beginning of the 20th century, which became the first modern an example of parliamentary democracy on Ukrainian territory. After the restoration of independence in 1991, the institution of parliamentarism began to acquire new features, facing the challenges of the transformation period.

In the conditions of political instability and constant transformations, the role of the parliament in Ukraine has become key in ensuring transparency, accountability of the executive power and support of democratic principles. The Verkhovna Rada of Ukraine, as the only legislative body, performs fundamental functions in the formation of state policy, approval of laws and control over their implementation. However, the Ukrainian parliament faces numerous problems that inhibit its effectiveness. Among such problems are the lack of stable parliamentary traditions, political structures inherited from the Soviet period that limit the independence of the legislative branch of government, and the influence of oligarchic groups that largely determine the country's political landscape.

One of the biggest challenges for modern Ukrainian parliamentarism is the implementation of democratic reforms in the context of ongoing martial law. Growing security and stability challenges require rapid adaptation of the legislative body to new realities. The imperfection of the electoral system, which often does not take into account the interests of broad sections of the population, as well as the ineffectiveness of the law-making process, have become critical factors that require immediate resolution. There is also the need to increase the role of parliamentary hearings and committees in supervising the executive power.

The article highlights a number of ways to improve the institution of parliamentarism in Ukraine. Among the proposed directions is the reform of the legislative framework aimed at ensuring greater transparency in decision-making and increasing the responsibility of deputies for their actions. Special attention is paid to the improvement of the electoral system, which will allow to create mechanisms that will better reflect the interests of society and promote the development of political competition. It is also important to create new mechanisms for monitoring government activities, including more effective use of parliamentary requests, parliamentary committees and audits.

The study proposes to use the experience of foreign countries that have gone through similar stages of development of parliamentarism. Positive practices of countries with stable democratic traditions are analyzed, such as the expansion of inter-party dialogue, cooperation between the legislative and executive branches of government, as well as effective models of parliamentary control. Adapting these models to Ukrainian realities will help strengthen parliamentary oversight and make political processes more transparent and accountable.

The results of the study can become an important contribution to the scientific understanding of the role of parliamentarism in modern conditions. They can be used for further analysis and development of the theory and practice of parliamentarism in Ukraine, which will contribute to more efficient functioning of state institutions and strengthening of democratic processes.

Key words: institution of parliamentarism, Verkhovna Rada of Ukraine, democracy, state administration, electoral system, political reforms, parliamentary control, legislative activity, transparency, accountability, oligarchic influence, political stability, democratic processes.

Постановка проблеми. Інститут парламентаризму є важливою складовою демократичного управління, яка забезпечує представництво інтересів громадян, верховенство права та паритет прав людини і держави. В Україні, як і в багатьох

інших країнах, парламентаризм має глибокі історичні корені, що сягають Київської Русі, періоду Гетьманщини, а також досвіду Української Народної Республіки та Центральної Ради. Однак розвиток українського парламентаризму пройшов складний шлях, зокрема через радянський період, коли відбулося згортання демократичних засад і підпорядкування парламенту партійній владі.

Сучасний український парламентаризм стикається з низкою викликів. Серед основних проблем можна виокремити нестачу усталених парламентських традицій, слабкість контрольної функції парламенту, недостатню ефективність законотворчої діяльності, вплив олігархічних структур та низький рівень довіри громадян до представницької влади. Крім того, політична і соціальна нестабільність, яка супроводжує Україну впродовж останніх десятиліть, також негативно впливає на функціонування Верховної Ради.

Отже, актуальність цієї проблематики полягає у необхідності комплексного дослідження генези становлення та розвитку українського парламентаризму для забезпечення стабільної та ефективної роботи державних інституцій в умовах демократичного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення і розвитку парламентаризму в Україні привертало увагу багатьох науковців, зокрема Ч. Вайз [4], А. Георгіца [5], В. Гошовська [1], Ю. Древаль [6], В. Журавський [7], Н. Заяць [8], П. Кислий [4], О. Копиленко [9], В. Шаповал [2], Ю. Шемшученко [10] та інших. У своїх працях вони розглядали різні аспекти діяльності Верховної Ради України як ключового інституту державної влади, який виконує важливу роль у процесах демократизації країни. Особлива увага приділялася еволюції парламентської системи, її законодавчій функції, питанням представництва та виборчого процесу. Проте значна частина досліджень була спрямована на розгляд окремих аспектів парламентаризму, таких як законотворчий процес чи формування органів виконавчої влади, що залишає простір для більш комплексного аналізу функціонування цього інституту в цілому.

Розвиток парламентаризму в Україні значною мірою був вплинений ідеями європейських мислителів, таких як Ж. Боден, Т. Гобс, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, котрі заклали теоретичні основи представницької демократії. Ці ідеї мали значний вплив на розвиток українського парламентаризму, особливо у періоди політичних трансформацій, зокрема під час української революції 1917-1920 рр., коли Центральна Рада впроваджувала прогресивні європейські моделі парламентського правління.

Окрему увагу дослідників було зосереджено на аналізі періоду радянського режиму, коли демократичні засади парламентаризму були майже знищені, а представницька влада перетворилася на формальну структуру, підпорядковану партійному керівництву. Така спадщина значно вплинула на сучасний стан інституту парламентаризму в Україні, де відсутність сталих демократичних традицій залишається серйозною проблемою.

Сучасні дослідники також зосереджуються на питаннях реформування Верховної Ради, аналізуючи проблеми функціонування парламенту в контексті політичних та соціальних викликів. Проблеми, пов'язані з олігархічним впливом, політичною нестабільністю та війною, роблять парламентаризм в Україні вразливим і потребують глибокого аналізу, що включає питання виборчої системи, контрольної функції парламенту та його здатності ефективно здійснювати законодавчу діяльність.

Незважаючи на значний обсяг наукових досліджень, питання функціонування інституту парламентаризму в Україні в умовах сучасних політичних трансформацій залишаються недостатньо вивченими. Відсутність систематичного підходу до аналізу еволюції парламентської системи, взаємодії між законодавчою та контрольними функціями, а також впливу міжнародного досвіду на розвиток українського парламентаризму відкриває перспективи для подальших наукових розвідок. Це, в свою чергу, сприятиме вдосконаленню парламентської діяльності та підвищенню її ролі у забезпеченні демократичного управління в Україні.

Мета статті полягає у вивченні історії формування та еволюції інституту парламентаризму в Україні, аналізі ключових проблем, що виникають у його діяльності, а також у визначенні шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Інститут парламентаризму в Україні є невід'ємною складовою демократичного устрою, який забезпечує представництво інтересів громадян і здійснення їхньої волі через виборні органи влади. Формування парламентаризму в Україні пройшло складний шлях, що охоплює історичні етапи від Київської Русі до сучасної незалежної держави.

Історичні передумови парламентаризму в Україні відображаються у таких формах, як віче, боярські ради та феодалні з'їзди, які можна вважати предтечами сучасного парламентського представництва. Від XI до XII століття парламенти в Європі почали еволюціонувати в органи народного представництва, зокрема в Україні під час визвольної боротьби 1648-1654 років. Цей період визначався підвищенням політичної свідомості та формуванням ідей, закладених у Переяславській угоді та інших актах, що відображали прагнення до автономії та самоврядування.

Серед ключових впливів на розвиток парламентаризму варто зазначити праці західноєвропейських мислителів, таких як Жан Боден, Томас Гобс, Джон Локк, Шарль Монтеск'є та інших, які заклали основи представницької демократії. У дореволюційній Україні значну роль у дослідженнях парламентаризму відіграли вчені, такі як М. Грушевський, Б. Кистяківський, М. Володимирський-Буданов та інші.

Проте після встановлення радянської влади парламентаризм в Україні зазнав суттєвих змін. УСРР та пізніше УРСР позначилися інтровертністю розвитку, яка ігнорувала досягнення цивілізованого зарубіжного парламентаризму. Парламент втратив свою законодавчу функцію і став формальним органом, підпорядкованим партійному керівництву, що зменшило його роль у політичному житті країни.

З моментом відновлення незалежності України у 1991 році розпочався новий етап у формуванні інституту парламентаризму. Верховна Рада України, як вищий законодавчий орган, отримала нові повноваження, проте в її діяльності проявилися ряд проблем, таких як відсутність стійких традицій парламентської роботи, недостатня підзвітність та прозорість законодавчого процесу, а також вплив олігархічних структур.

Сучасний стан парламентаризму в Україні характеризується низкою викликів. По-перше, існує проблема нестачі довіри громадян до парламенту, що зумовлює політичну апатію та низьку участь у виборах. По-друге, парламентаризм зазнає тиску з боку виконавчої влади, що обмежує його контрольні функції. Важливо також зазначити, що політична нестабільність, викликана конфліктами та війною, негативно впливає на ефективність роботи парламенту.

Для подолання цих проблем важливо вжити комплексних заходів, спрямованих на вдосконалення інституту парламентаризму в Україні (таблиця 1).

Таблиця 1

Шляхи вирішення проблем інституту парламентаризму в Україні

Проблеми	Шляхи вирішення
Відсутність сталих парламентських традицій	Реформування законодавчої бази: – створення координаційних груп для розробки нових законів. – запровадження відкритого обговорення законопроектів за участю громадськості.
	Удосконалення виборчої системи: – впровадження чисто пропорційної виборчої системи без відкритих списків на перших виборах після закінчення дії воєнного стану. Після того, варто повернутися до пропорційної системи виборів з відкритими списками. – розробка нових законодавчих ініціатив для обмеження впливу олігархії на вибори.
Вплив олігархічних груп	Зміцнення парламентського контролю: – активізація роботи слідчих комісій. – регулярні звіти уряду перед парламентом.
	Підвищення ролі парламентських слухань: – запровадження регулярних слухань за актуальними питаннями. – організація громадських консультацій для обговорення законодавчих ініціатив.
Політична нестабільність	Розширення міжпартійного діалогу: – ініціювання «круглих столів» за участю всіх партій. – співпраця в межах тимчасових парламентських комісій.
Недосконалість законотворчого процесу	Вивчення зарубіжного досвіду: – залучення міжнародних експертів для семінарів. – запровадження програм стажування для депутатів у парламентах інших країн.
Низька довіра громадян до парламенту	Залучення громадськості: – розширення інформаційних кампаній про права громадян. – створення платформ для зворотного зв'язку з громадянами.
Недостатня професійність депутатів	Освіта та навчання: – запровадження освітніх програм для депутатів. – створення навчальних центрів для підготовки помічників депутатів.
Загрози безпеці парламентаризму	Забезпечення безпеки парламентаризму: – впровадження механізмів захисту депутатів. – проведення розслідувань у випадках загроз або нападів на депутатів.

Джерело: розробка автора

Окремо слід підкреслити, що для вдосконалення інституту парламентаризму в Україні важливо запозичити досвід низки країн, які мають стабільні демократичні традиції та успішно реалізували практики, що відповідають на виклики, з якими стикається український парламент. У цьому контексті доцільно звернутися до конкретних прикладів країн, які надають цінні уроки для України.

Наприклад, досвід Німеччини заслуговує особливої уваги через інтеграцію парламентського контролю та активну співпрацю між законодавчою та виконавчою гілками влади. У Німеччині регулярні звіти уряду перед парламентом, а також функціонування парламентських комітетів дозволяють здійснювати глибокий аналіз виконання державного бюджету і реалізації інших законодавчих ініціатив. Такий підхід не лише підвищує рівень підзвітності уряду, але й сприяє формуванню більш прозорого і відкритого політичного процесу, що може стати важливим елементом у реформуванні української системи парламентаризму.

Досвід Швеції також виявляється корисним у питанні прозорості та відкритості. У цій країні всі законопроекти та протоколи засідань доступні для громадськості, що суттєво сприяє підвищенню довіри до парламенту та державних інституцій. Крім того, активна громадська участь у законодавчому процесі дозволяє враховувати думки громадян і експертів, що є важливим для підвищення якості законодавства і його відповідності потребам суспільства.

Канада має ефективну практику співпраці між різними політичними партіями, що дозволяє досягати консенсусу у важливих законодавчих питаннях. Система парламентських комітетів у Канаді є ефективним інструментом для детального вивчення різних аспектів державного управління та розробки рекомендацій для уряду. Це створює основу для конструктивного діалогу між різними політичними силами та сприяє формуванню більш зважених рішень, що можуть бути корисними для українських реалій.

Досвід Австралії може бути запозичений у контексті розвитку системи контролю та аудиту, яка дозволяє незалежним органам перевіряти виконання законодавства. Цей механізм забезпечує додаткову перевірку діяльності уряду, що в свою чергу підвищує ефективність державного управління та рівень довіри до інститутів влади.

Нова Зеландія є прикладом реалізації принципу «публічного аудиту», де незалежні органи контролюють використання державних коштів. Це може стати важливим елементом для України у зміцненні фінансової підзвітності державних органів, що вкрай необхідно для забезпечення ефективності бюджетного процесу та запобігання корупції.

Запозичення зазначеного досвіду дозволить Україні адаптувати ефективні моделі парламентаризму до своїх реалій, що, безсумнівно, сприятиме підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності роботи Верховної Ради України. Таким чином, інтеграція позитивних практик зарубіжних країн у національну систему парламентаризму може стати важливим кроком до зміцнення демократії в Україні та забезпечення стабільності державного управління.

Висновки. Інститут парламентаризму в Україні відіграє ключову роль у забезпеченні демократичного управління та представництва інтересів громадян. Його формування, яке охоплює значний історичний шлях, включаючи впливи з часів Київської Русі та етапи, пов'язані з боротьбою за автономію та самоврядування, відзначається як позитивними досягненнями, так і серйозними викликами. У сучасних умовах, після відновлення незалежності, парламент зіткнувся з проблемами, що виникли внаслідок відсутності сталих традицій, тиску з боку виконавчої влади, олігархічного впливу та політичної нестабільності.

Аналіз проблем, які гальмують ефективність роботи Верховної Ради, свідчить про необхідність комплексних реформ. Запропоновані шляхи вирішення, такі як реформування законодавчої бази, удосконалення виборчої системи, зміцнення парламентського контролю, активізація громадської участі та міжпартійного діалогу, можуть суттєво поліпшити інститут парламентаризму в Україні.

Запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, таких як Німеччина, Швеція, Канада, Австралія та Нова Зеландія, надає Україні цінні уроки щодо підвищення прозорості, підвітності та ефективності роботи парламенту. Адаптація міжнародних практик до українських реалій не лише сприятиме зміцненню демократії, але й покращить взаємодію між державними органами та громадськістю.

Таким чином, забезпечення ефективності інституту парламентаризму в Україні вимагає не лише вжиття термінових заходів для подолання існуючих проблем, але й стратегічного підходу до його розвитку в контексті демократизації. Це є важливим кроком до стабільності державного управління, підвищення довіри громадян до парламенту та сприяння розвитку українського суспільства в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
2. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
3. Strom K. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge : Cambridge University, 1990. 293 p.
4. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / літ. ред. Е.Р.Рахімкулов. Київ : Абрис, 2000. 414 с.
5. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці : Рута, 1998. 484 с.
6. Древаль Ю. Парламентаризм «приглушений» чи раціональний? *Віче*. 2003. № 9. С. 50–53.
7. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парламентське вид-во, 2002. 344 с.
8. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: монографія. Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. 300 с.
9. Копиленко О., Мурашин Г. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2(23) – 3(33). С. 132–142.
10. Шемшученко Ю. С. Теоретична засади розвитку українського парламентаризму. *Право України*. 2008. № 1. С. 17–20.

REFERENCES:

1. Hoshovska V. A. et al. (2016). *Parliamentaryzm* : pidruchnyk [Parliamentarism : a textbook]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Shapoval V. M. (2005). *Suchasnyi konstytutsionalizm* : monohrafiia [Modern constitutionalism: a monograph]. Kyiv: Yurydychna firma «Salkom»; Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Strom K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University.
4. Kyslyi P., Wise C. (2000). *Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukraini: Na tli svitovoho dosvidu* [Establishment of parliamentarism in Ukraine: on the glow of the light]. In E.R.Rakhimkulov (ed). Kyiv : Abris [in Ukrainian].

5. Heorhitsu A. Z. (1998). *Suchasnyj parlamentarizm: problemy teorii i praktyky* [Modern parliamentarism: problems of theory and practice]. Chernivtsi : Ruta [in Ukrainian].
 6. Dreval, Yu. (2003). Parlamentaryzm «pryhlushenyi» chy ratsionalnyi? [Is parliamentarism “muted” or rational?]. *Viche*, 9, 50-53 [in Ukrainian].
 7. Zhuravskiy V. S. (2002). *Stanovlennia i rozvytok ukrainskoho parlamentarizmu (teoretychni ta orhanizatsiino-pravovi problemy)* [The Formation and Development of Ukrainian Parliamentarism (Theoretical and Organizational and Legal Problems)]. Kyiv: Parlamentske vyd-vo [in Ukrainian].
 8. Zaiats N. V. (2012). *Narodne predstavnytstvo: sutnist, subiekty ta osoblyvosti zdiisnennia v Ukraini: monohrafiia* [People's Representation: Essence, Subjects and Peculiarities of Implementation in Ukraine: A Monograph]. Lutsk: PrAT «Volynska oblasna drukarnia» [in Ukrainian].
 9. Kopylenko O., Murashyn H. (2003). Deiaki metodolohichni aspekty naukovooho zabezpechennia zakonodavchoho protsesu [Some methodological aspects of scientific support of the legislative process]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 2(23) – 3(33), 132-142 [in Ukrainian].
 10. Shemshuchenko Yu. S. (2008). Teoretychna zasady rozvytku ukrainskoho parlamentarizmu [Theoretical basis for the development of Ukrainian parliamentarism]. *Pravo Ukrainy*, 1. 17–20 [in Ukrainian].
-