

ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (6) – березнь 2017

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2017

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української
Технологічної Академії, академік Міжнародної
Кадрової Академії,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 2 від 22.02.2017)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка,
у вітчизняній реферативній базі даних
“Україніка наукова” та українському
реферативному журналі “Джерело”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальності за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovykh Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration,
Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy, Academician
of the International Personnel Academy,
Honored Lawyer of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from 22.02.2017)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus,
РИНЦ, КіберЛенінка and in the domestic
abstract database “Україніка наукова”
and ukrainian abstract journal “Джерело”
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

Романенко Є. О., Чаплай І. В. Аналіз основних напрямів збереження та розвитку територій Київської області.....	169	Чаркіна А. О. Особливості функціонування адміністративних агентств в системі державної служби Швеції	199
Сурай І. Г. Між політикою та державною службою (державний секретар міністерства в Україні).....	178	Червякова О. В. Аспекти парадигми публічного управління	208
Титаренко Л. М. Публічне управління в системі координат українського сьогодення.....	186	Яровой Т. С. Становлення парламентаризму та його вплив на розвиток демократії і формування інституту державної служби	215

УДК: 35.088.6

Яровой Тихон Сергійович,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністру-
вання, Міжрегіональна Академія управ-
ління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Про-
метівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail:
tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Яровой Тихон Сергеевич,

кандидат наук по государственному
управлению, доцент кафедры публичного
администрирования, Межрегиональная
Академия управления персоналом, 03039,
г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. : (044)
490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Yarovsky Tikhon Serhiiovych,

PhD in Public Administration, Associate Pro-
fessor of the Department Public Administra-

tion, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2,
(044) 490 95 00, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829



СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ДЕМОКРАТІЇ І ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. У статті розглядається парламентаризм в Україні як чинник державотворення від його історичних витоків до наших днів. Розглянуто багатовимірну структуру парламенту, його вплив на розвиток демократії та формування інституту державної служби.

Спільність дії держави і суспільства, правової держави і громадянсько-го суспільства формує нову якість державного управління, основою якого є культура парламентаризму як постійне відчуття державою та громадянським суспільством одне одного, в усвідомленні партнерами важливості діалогу влади й суспільства, усіх його громадян у виробленні механізмів такого діалогу, досягненні позитивних результатів співтворчості на базі зазначено-го діалогу.

Ключові слова: державне управління, політико-правовий інститут, демократія, державотворення, народовладдя, парламент, парламентаризм, парламентське врядування.

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ И ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. В статье рассматривается парламентаризм в Украине как фактор государственотворения от его исторических истоков до наших дней. Рассмотрено многомерную структуру парламента, его влияние на развитие демократии и формирование института государственной службы.

Общность действия государства и общества, правового государства и гражданского общества формирует новое качество государственного управления, основой которого является культура парламентаризма как постоянное ощущение государством и обществом друг друга, в осознании партнерами важности диалога власти и общества, всех его граждан в выработке механизмов такого диалога, достижении положительных результатов сотворчества на базе указанного диалога.

Ключевые слова: государственное управление, политико-правовой институт, демократия, государственотворение, народовластие, парламент, парламентаризм, парламентское управление.

THE FORMATION OF PARLIAMENTARISM AND IT'S IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY AND FORMATION OF INSTITUTE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article deals with the parliamentary system in Ukraine as a factor state creation from from its historical origins to the present day. The multi-dimensional structure of the parliament and its influence on the development of democracy and the formation of the institute of public service.

The generality of the action of the state and society, legal state and civil society is forming a new quality of public administration, which is based on the culture of parliamentarism as the constant feeling of the state and society to each other, the partners awareness of the importance of dialogue between the authorities and society, all its citizens in the development of mechanisms for such dialogue, achieving positive results of co-creation on the basis of this dialogue.

Keywords: public administration, political and legal institutions, democracy, nation-building, democracy, parliament, parliamentary system, parliamentary government.

Постановка проблеми. Політична історія людства переконливо свідчить: домінуючою тенденцією розвитку цивілізації є поступова демократизація суспільного життя. Історія парламентів та ідеї утверджен-

ня і розвитку демократії сягають своїми витокami давніх часів. Найдавнішими з діючих парламентів є Ісландський Альтинг (930 р.) та парламент Великої Британії, який почав своє існування з 1295 р. Першопочатковими формами представницького правління у Київській державі були, як відомо, віче, боярська рада, феодальні з'їзди, які багато в чому сприяли утвердженню сучасних форм народного представництва.

Незважаючи на давню історію існування парламентів, парламентаризм виник лише у ХІХ ст. Ідея парламентаризму полягала у вимозі контролю за рішеннями влади, вірі у суспільну думку та публічність, що виникли в боротьбі проти політики абсолютних монархів.

Аналіз окремих аспектів проблематики парламентаризму, визначення його місця та ролі в державному управлінні. Дослідження парламентаризму узагальнюючого характеру, особливо в контексті державно-управлінської науки, є поодинокими, що обумовлює необхідність комплексного наукового аналізу стану та перспектив розвитку парламентаризму як засобу державотворення, його впливу на розвиток демократії та формування інституту державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що загальнотеоретичні питання влади, зокрема діяльності органів народного представництва, досліджувались у працях таких видатних філософів, як Аристотель, Платон, Марк Туллій Цицерон, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Б. Кістяківський, А. Дайсі, Г. Гроцій, Т. Карлейль, Дж. Локк,

Дж. С. Мілль, І. Бентам, М. Лютер, К. Маркс, Н. Макіавеллі, Г. Маблі, Ж.-Ж. Руссо, М. Вебер, К. Поппер, Б. Спіноза та ін.

Разом з тим, важливе значення мали наукові розробки учених у галузі державного управління, теорії та історії держави і права, конституційного та адміністративного права, зокрема Е. А. Афоніна, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, М. М. Білинської, А. О. Білоуса, Н. Т. Гончарук, В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Р. В. Войтович, В. В. Голубь, О. М. Клименко, О. Л. Копиленка, І. О. Кульчій, І. Ф. Надольного, А. В. Любченка, М. П. Недюхи, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, Л. А. Пашко, В. М. Соловйова, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, М. П. Юзькова, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Бута, А. Георгіца, М. Гуренко-Вайцман, В. Гончаренка, В. Журавського, О. Зарубінського, М. Карамзіної, М. Козюбри, В. Копейчикова, В. Литвина, О. Майданник, А. Мацюка, Г. Москаля, А. Найдьонова, М. Неліпа, Н. Оніщенко, В. Опришка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Савчина, О. Скакун, І. Словської, І. Солов'євича, С. Стеценка, В. Тація, Ю. Тодики, Ю. Фрицького, А. Шевченка, Ю. Шемшученка та ін.

Водночас, загальні принципи парламентського врядування містяться у дослідженнях відомих вчених, зокрема С. Верби, В. Горбатенка, А. Колодія, Ж. Аталі, Е. Берка, Е. Бьорка, Дж. Вашингтона, Б. Гуттенбергера, Дж. Кіна, А. Лейпхарта, Д. Медісона, Ш. Монтеск'є, Г. Моски, Д. Растоу, Дж. Сарторі, А. де Токвіля, У. Ростоу.

Мета статті — аналіз закономірностей становлення парламентаризму, його впливу на розвиток демократії та формування інституту державної служби, а також визначення його сутнісних характеристик як складової системи державного управління України.

Виклад основного матеріалу. Історія сучасного європейського парламентаризму свідчить, що запровадження демократії, вирішення соціальних суперечностей, плюралізм, формування громадянського суспільства чітко корелюється з парламентськими формами правління. Важливий етап становлення українського парламентаризму розпочався із конституційного закріплення правового статусу Верховної Ради України. Процес формування і удосконалення парламенту та парламентаризму дає можливість, зважаючи на час, що минув, оцінити значущість правових засад життя суспільства і держави, визначити реформування публічної влади нагальною потребою державотворення України [1, с. 1].

Починаючи з 2010 р., шляхом скасування змін, внесених до Конституції України у 2004 р. та повернення до президентсько-парламентської форми правління, в Україні було вбудовано міцну виконавчу вертикаль. Послаблення ефективності конституційного важеля “стримувань і противаг”, обмеження парламентського контролю, перетворення парламенту, завдяки пропрезидентській більшості, з незалежного законодавчого органу на один із елементів президентської вертикалі призвели до зростання корупції, стагнації еконо-

міки, утисків демократії і революційної зміни керівництва країною.

У зв'язку з цим для протидії негативним тенденціям у державі необхідно якомога скоріше налагодити ефективне співвідношення і взаємодію гілок державної влади, забезпечити цілеспрямований вплив держави на стан і розвиток процесів і відносин, спрямованих на підвищення ефективності функціонування державних органів і якості життя громадян.

Підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом стало черговим етапом, спрямованим на відродження європейських парламентських традицій. Відновлення європейського напрямку актуалізувало необхідність розвитку громадянського суспільства, концепцій правової, соціальної держави і заміни авторитарної системи державного управління на демократичну. Нині є усі підстави розглядати парламентаризм та державне управління як систему організації державної влади, що характеризується визнанням провідної ролі парламенту в частині чіткого розподілу законодавчої і виконавчої функцій, що можливо лише за умов демократичного політичного устрою. У парламенті, який повністю або частково формується шляхом прямих виборів, здійснюється представництво основних політично активних груп суспільства, а також реалізуються функції контролю за органами виконавчої влади [1, с. 1].

Парламент покликаний здійснювати загальне керівництво внутрішньою та зовнішньою політикою держави, хоча сфера його компетен-

ції значною мірою обумовлюється формою державного устрою, станом розвитку демократії тощо. Однак ефективність цих складових сучасної держави може бути недостатньою, якщо не розв'язати питання співвідношення парламенту та уряду, державного управління та місцевого самоврядування.

Досить часто у науковій літературі парламент ототожнюють з парламентаризмом, проте наявність та функціонування парламенту не є свідченням формування останнього. Парламентаризм, будучи політико-управлінським явищем, має складну внутрішню структуру, елементи якої взаємопов'язані між собою. Про парламентаризм доцільно говорити лише за умови наявності інституту виборності депутатів, коли громадяни, які мають право голосу, обирають своїх представників до органів влади. Відповідно, принцип виборності можна розглядати як одну із найбільш визнаних форм контролю за рішеннями парламенту.

Розвиток демократії як суспільного явища і практики життєдіяльності вищого законодавчого органу в частині політико-правового забезпечення процесу державного управління, контролю за виконавчою владою, легітимізації політично-правових рішень є складовою загальної системи державного управління [1, с. 2].

Ідея українського парламенту в історичній ретроспективі мала переважно дискретний характер, оскільки Україна впродовж значного часу своєї історії перебувала у складі інших держав. У свою чергу, українська суспільно-політична думка упродовж століть підтримувала і об-

ґрунтувала необхідність існування представницьких органів та представницького врядування.

У Радянському Союзі принцип народовладдя визнавався, але принцип розподілу влади відкидався повністю. Попередній досвід представницького правління в Україні у цей час замовчувався або заперечувався.

Верховна Рада радянської доби (квазіпарламентський період) формально мала багато споріднених ознак з парламентами, проте за своєю суттю такою не була. Не існувало розподілу гілок влади, домінувала партійно-державна вертикаль. Рада не діяла на постійній основі, існувала неавтономно і була зібранням депутатів для схвалення законів та оприлюднення рішень партійно-державних органів.

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки, як і парламенти інших країн світу, формувалася шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори, однак, були специфічними. Партійні органи формували контингент депутатів, виходячи з пропорційного репрезентування жінок, робітників, вчителів, лікарів, вчених та безпартійних. Тож до Верховної Ради обиралися “кращі представники блоку комуністів і безпартійних” на безальтернативній основі при повному контролі партійних структур. Зазвичай оголошувалося, що за кожного кандидата проголосувало не менше 99,9 % виборців.

Передумови цьому були закладені ще у період створення СРСР. Більшовики після приходу до влади оголосили безкомпромісну боротьбу з “парламентськими забобонам”, назвавши парламенти “буржуазними

говорильнями". У праці "Держава і революція" В. І. Ленін писав: "Без представницьких установ ми не можемо собі уявити демократії, навіть пролетарської демократії, без парламенту можемо і повинні" [2, с. 60].

Принцип народовладдя більшовиками визнавався, а принцип розподілу влади відкидався повністю. При цьому до виборів більшовики не допускали "нетрудовий елемент". Верховною державною владою були проголошені Ради, які забезпечували виконання законів через депутатів рад усіх рівнів. Ради мали виконками, тобто одночасно здійснювали і виконавчу владу. По суті була створена система партійно-адміністративної диктатури, де про розподіл влади між різними гілками мова не йшла.

Можливість створення власного парламенту в УРСР з'явилася після прийняття Конституції УРСР XIV Всеукраїнським з'їздом рад у 1937 р. Відповідно до цієї Конституції у 1938 р. була вибрана Верховна Рада Української РСР першого скликання. За Конституцією 1937 р. Верховна Рада визнавалася єдиним законодавчим органом Української РСР, її сесії скликалися Президією Верховної Ради Української РСР два рази на рік. До структури Верховної Ради входили: Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія Верховної Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії; Партійна група Верховної Ради УРСР; Слідчі та ревізійні комісії; Постійними комісіями Верховної Ради УРСР були мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень [2, с. 60].

Президія Верховної Ради, яка вважалася колегіальним главою держави, обиралася на сесії і була підзвітна Верховній Раді, як і Рада Міністрів та Верховний Суд. Вона мала право видавати укази. Таким чином, наступні елементи розподілу влад були присутніми у Конституції 1937 р.: Верховна Рада проголошувалася єдиним законодавчим органом; Верховна Рада не мала права втручатися у компетенцію колективного глави держави — Президії Верховної Ради, а також Ради Міністрів; Президія Верховної Ради не мала права вносити зміни і доповнення у чинні закони; Рада Міністрів проголошувалася вищим виконавчим органом державної влади. При Верховній Раді утворювалася Рада Старійшин з рекомендаційними функціями. До її складу входили Голова Верховної Ради та його заступники, Голова Президії Верховної Ради, його заступники і секретар, голови постійних комісій і представники депутатів від областей [2, с. 60–61].

До складу Партійної групи входили всі депутати-комуністи. Партійна група виробляла узгоджену позицію з усіх питань, які розглядала сесія. Група проводила засідання перед початком роботи сесії. Вона визначала порядок денний, регламент засідань, тези доповідей, законопроекти та кандидатури на державні посади.

Четверту Конституцію УРСР було прийнято 20 червня 1978 р., позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР. Як і Конституція УРСР 1937 р., нова Конституція республіки також визначила місце та роль Верховної Ради УРСР у системі державної влади, присвятив-

ши їй ряд статей, вміщених у главі 12, що мала назву “Верховна Рада Української РСР”. Згідно зі ст. 97 Конституції, за Верховною Радою УРСР було закріплено статус найвищого органу державної влади Української РСР, а в частині другій цієї статті зазначалося, що “Верховна Рада Української РСР правомочна вирішувати всі питання, віднесені Конституцією СРСР і цією Конституцією до відання Української РСР” [2, с. 61].

Таким чином, компетенція Верховної Ради УРСР новою Конституцією була прирівняна до компетенції УРСР, а Верховна Рада набула права розглядати і вирішувати будь-яке питання, у тому числі й таке, що належало до компетенції Президії Верховної Ради УРСР і Ради Міністрів УРСР. Отже, правовий статус Верховної Ради УРСР тепер повністю базувався “на марксистсько-ленінській ідеї повновладдя Рад, несумісній з теорією розподілу влади, яка категорично заперечувалась радянською доктриною” [2, с. 61].

Конституція УРСР 1978 р. визначила й деякі інші важливі положення організації та діяльності Верховної Ради УРСР, зокрема уповноважила Верховну Раду УРСР обирати Президію Верховної Ради УРСР — постійно діючий орган Верховної Ради УРСР, що був підзвітним їй у своїй діяльності і здійснював у межах, передбачених Конституцією, функції найвищого органу державної влади УРСР у період між її сесіями. Згідно з п. 1 ст. 109 Конституції УРСР 1978 р., Президія Верховної Ради УРСР наділялась правом у період між сесіями Верховної Ради (з наступним поданням на її затвер-

дження на черговій сесії) вносити в разі необхідності зміни до чинних законодавчих актів Української РСР. Треба зазначити, що це положення Конституції певною мірою применшувало статус Верховної Ради УРСР як найвищого представницького органу державної влади, дозволяючи підзвітній їй Президії втручатися у законодавчу діяльність Верховної Ради УРСР [2, с. 61].

Отже, можемо підсумувати, що Верховні Ради радянських часів формально мали багато спільного з парламентами, але за своєю суттю такими не були. Вони існували неавтономно і були на верхівці ієрархії рад всіх рівнів. Верховні Ради радянських часів не були парламентами ще й тому, що не діяли постійно. Сесії Верховної Ради скликалися двічі на рік на короткі проміжки часу. Це були декоративні зібрання депутатів для схвалення законів і оприлюднення рішень партійно-адміністративних органів.

Конституція УРСР 1978 р. не забезпечувала розподілу державної влади, не виконувала функції обмеження цієї влади не тільки з формальних позицій, а й з точки зору її реального функціонування, оскільки жоден з проголошених принципів державності не спирався на необхідні правові важелі їх реалізації. Держава і державна влада не були похідними від установчої влади народу і не підпорядковувались останній внаслідок формального характеру правових гарантій проголошених у Конституції вільних виборів, які реально такими не були. Держава не підпорядковувалась принципам поділу влади та верховенства права; баланс влад був

зруйнований і підмінений функціями партійних органів, діяльність держави не детермінувалась правами людини (натомість домінувала ідеологія залежності).

Для радянської державотворчої практики були невідомі традиції поділу влади та будь-які важелі стримувань і противаг між окремими гілками влади, які підмінялись владою комуністичної партії (через конституційно проголошений у ст. 6 принцип керівної і спрямовуючої ролі комуністичної партії) при формально проголошеному повновладді народу та формально необмеженій правомочності вищого органу в системі рад [2, с. 62].

Основоположними принципами радянського парламентаризму були:

- заперечення принципу поділу влади як буржуазного принципу та інституту парламентаризму шляхом їх заміни фіктивно-декларативним принципом “всевладдя рад”, що слугувало вдалим прикриттям влади партійної номенклатури, яка проводила свої акції через постанови рад різних рівнів, надаючи у такий спосіб видимість їх легітимності;

- заперечення принципу політичного плюралізму шляхом конституційного закріплення керівної ролі комуністичної партії, яка визнавалась ядром політичної системи, державних і громадських організацій;

- у Радянському Союзі, не зважаючи на існування Всеукраїнського з'їзду Рад, згодом Верховної Ради Української РСР, парламентського врядування як політичної практики не існувало. Хоча зазначені інституції радянських часів формально мали багато спільного з парламентами,

але за своєю суттю такими не були. Не існувало розподілу гілок влади, домінувала партійно-адміністративна вертикаль, вибори депутатів не були вільними і прозорими. Ради не діяли на постійній основі, існували неавтономно і були декоративними зібраннями депутатів для схвалення законів і оприлюднення рішень партійно-адміністративних органів [2, с. 62–63].

Як зазначалося, цей етап розвитку парламентського врядування в Україні є квазіпарламентським періодом.

Парламенти є своєрідним центром формування ідеологічної сфери держави, ареною постійних дебатів щодо її суспільно-політичного та державного устрою, де депутатський корпус має завадити необхідності тих чи інших змін відповідно до програм діяльності парламентських партій, блоків, фракцій і груп [1, с. 8].

Основними ознаками парламентської ідентифікації є: а) контрольні повноваження парламенту щодо уряду; б) робота парламентарів на постійній основі; в) наявність депутатського імунітету та привілеїв; г) наявність системи виборчих прав [1, с. 8].

Процес реформування системи влади в Україні розпочався одразу ж після набуття нею незалежності і є таким, що триває досі. До прийняття Конституції України зазначений процес був, скоріше, пошуком оптимальної моделі організації державної влади. Ухвалення Верховною Радою України Основного закону призвело до посилення впливу парламенту на усю систему державного управління в Україні.

На сучасному етапі Україна переживає складний період, який багато в чому зумовлений недосконалістю засадничих норм демократії, визначених у тексті чинної Конституції, та відсутністю стабільних механізмів реалізації політичного потенціалу Конституції. Потребують докорінної еволюційної перебудови окремі аспекти суспільного уявлення про закон як такий та про державний устрій. Зокрема ідеться про засвоєння на ментальному рівні кожним громадянином таких основних положень демократії, як верховенство закону та народне управління. Таким чином, розвиток сучасної української держави потребує розгляду сутності демократії як суспільно-політичного ладу та механізму її реалізації через конституціоналізм.

Як форма політичного устрою, демократія виникла разом із появою держави як один із різновидів організації в ній влади або політичного режиму. Від інших форм державного устрою демократію відрізняє офіційне визнання влади більшості, рівноправність громадян, верховенство закону, виборність усіх або основних державних органів і владних персоналій.

Розрізняють безпосередню і опосередковану демократію. У першому випадку основні рішення у державі приймаються шляхом прямої участі громадян: голосуванням на зборах, мітингах та інших зібраннях, проведенням референдумів. У другому — рішення приймають виборні органи, особи, представницькі організації, котрим виборці передовірили (віддали на виборах) своє право на ухвалення рішень чи вибір позицій сто-

совно основних сторін суспільного життя [3, с. 121–122].

Відомий учений Б. Джонсон стверджував, що конституційна демократія налічує дві тисячі років спроб і помилок, а також вказував на необхідність засвоєння важких уроків минулого з метою отримання успішного результату в майбутньому [3, с. 122].

І хоча демократія як суспільно-політичне явище вивчається з античних часів, навряд чи сьогодні існує будь-яке інше конституційно-правове поняття, яке має різні, відмінні одне від іншого тлумачення у зарубіжній і вітчизняній політичній, юридичній та з державного управління літературі [3, с. 122].

Як багатоаспектне соціальне явище, демократія у процесі суспільного розвитку проходить складну еволюцію, обумовлену конкретно-історичною комбінацією об'єктивних і суб'єктивних факторів, набуваючи характеристик тих епох, культур, цивілізацій, де вона стає певною формою організації й управління існуючими суспільними відносинами [3, с. 122].

Постулатом є те, що інститут народовладдя базується на концепції демократії як активної участі і впливу суспільства через волевиявлення, яке об'єднане національними, політичними, соціальними та іншими інтересами і здатне до остаточного і вирішального погодження дій державної влади та органів місцевого самоврядування [4, с. 105]. Народовладдя безпосередньо має право відповідати на звернення держави щодо встановлення конституційного ладу, визначення механізму дер-

жави і місцевого самоврядування, в якому владою народу встановлюються владні і самоврядні повноваження в інтересах особи і громадянина, усього українського суспільства [4, с. 105].

Індивідуальним суб'єктом безпосереднього народовладдя є кожний повнолітній і дієздатний громадянин України, який від свого імені приймає особисте владне рішення у сфері управління публічними (державними, місцевими та загальнопрофесійними) справами. Колективними суб'єктами безпосереднього народовладдя є Український народ, територіальна громада, колектив (об'єднання) громадян за професійною ознакою (належністю до професії), група жителів (району, мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку тощо) [5, с. 151–152]. При цьому кожен громадянин України може бути безпосереднім суб'єктом народовладдя одночасно в кількох формах прояву колективного безпосереднього народовладдя: а) на загальносуспільному (державному) рівні; б) на місцевому рівні; в) на організаційному (професійному) рівні [5, с. 152].

Змістом установчої влади є природні та конституційно закріплені виключні права Українського народу. До них можна віднести: а) право на самовизначення, що включає в себе право на створення власної суверенної та незалежної держави або встановлення будь-якого іншого політичного статуту; б) право на прийняття установчого акта (Конституції, Основного закону) з визначенням конституційного ладу; в) право на визначення та зміну території власної

країни; г) право на формування (періодичне переобрання) складу Верховної Ради України та обрання на посаду глави держави (Президента України) [5, с. 152].

Основним способом здійснення Українським народом належних йому політичних прав, що становлять зміст установчої влади, є голосування кожного громадянина за прийняття відповідного рішення на всеукраїнському референдумі та виборах. Результат реалізації установчої влади — це рішення, які є обов'язковими до виконання. Механізм виконання цих рішень державними органами має бути чітко визначений на законодавчому рівні [5, с. 152].

У зв'язку з цим держава повинна відповідати вимогам, встановленим Конституцією, — бути правовою, соціальною і демократичною, що відображає устрій і діяльність сучасної конституційної держави. Концептуально вищим ступенем розуміння суверенітету народу слід вбачати право Українського народу на волевиявлення у найважливіших питаннях здійснення державної політики, національно-культурної свободи, розпорядження національними багатствами та іншими об'єктами права власності народу, встановлення конституційного правопорядку, обмежень державної влади правом в ім'я справедливості та інших загальносуспільних напрямках здійснення інтересів народу [4, с. 105].

Таким чином, поняття демократії відображає свій діалектичний зміст і її становлення фіксується на етапах соціально-економічного розвитку людства.

Демократія як форма організації суспільства є предметом дослідження з першого дня свого існування. На цей час у політичній науці склалися щонайменше три підходи до її вивчення, пізнання. По-перше, як теоретичної моделі, ідеалу, якому властиві вищі цілі та принципи на родовладдя. По-друге, як функції раціонально-процедурного розподілу ресурсів влади та матеріальних благ. По-третє, як нормативно-емпіричної моделі політичного ладу [3, с. 122].

Враховуючи викладене, можна зазначити, що сутність парламентаризму являє собою систему організації і функціонування державної влади, яка базується на активній ролі парламенту під час її здійснення. Головною рисою парламентаризму є здійснення суверенної волі нації її представницьким органом, формування уряду на основі співвідношення політичних сил у парламенті та відповідальності уряду перед парламентом [1, с. 12].

Основними негативними тенденціями становлення та розвитку парламентаризму є: порушення конституційної норми щодо особистого голосування народного депутата України; розширення компетенції фракцій на шкоду правам та повноваженням окремих депутатів; практика прийняття законів без їх належного обговорення за скороченою процедурою; посилення впливу бюрократії на процес законотворчості.

Вплив парламентаризму на становлення і розвиток системи державного управління надає системне уявлення про всі компоненти, елементи та їх взаємозв'язки у державному механізмі, що має важливе те-

оретичне і методологічне значення саме з позиції державного управління як практичного, організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей. Це створює стійкі зв'язки, прямі і зворотні, взаємозв'язки і взаємозалежності між державою й громадянським суспільством, а також між парламентом та органами державного управління.

У розвинених демократичних країнах парламентаризм є уособленням значущості законодавчої влади і має вагомий вплив на становлення й розвиток системи державного управління [1, с. 12].

До основних шляхів впливу парламентаризму на становлення і розвиток системи державного управління в Україні, віднесено: належне правове регулювання порядку формування парламенту; встановлення меж і змісту структурування парламенту; оптимізацію процедур ухвалення рішень; досягнення необхідної самостійності парламенту у відносинах з іншими органами держави; обумовленість підстав для розпуску парламенту винятково його визначальним впливом на формування уряду.

У рамках становлення і розвитку парламентаризму як засобу державотворення в Україні актуальності набуває проблема організації та здійснення партнерства між парламентом та органами державного управління.

Механізм взаємодії у форматі “парламент — органи державного управління” має офіційно бути визнаний як система взаємозацікавлених відносин у процесі спільного

вирішення питань, які являють спільний інтерес. Співробітництво між органами державного управління має будуватись на таких засадах, як: законність; пріоритетність загальних інтересів; врахування спільних інтересів та взаємної відповідальності; дотримання вимог чинного законодавства. Разом із тим, визначено, що парламентаризм має бути орієнтований на законодавче забезпечення розвитку суспільних сфер, реалізацію консенсусних засад у діяльності вищого законодавчого органу держави: відповідальності (підзвітності), прозорості, ефективності та результативності законодавчої діяльності [1, с. 12].

Парламенти відіграють визначну роль у системі державного управління. Саме вони забезпечують і гарантують демократичний устрій.

Висновки. З метою удосконалення напрямів державного управління, парламентаризм має бути орієнтований на: вдосконалення всієї державної системи і підготовки всіх її інститутів до парламентаризму; завершення становлення парламенту як важливого і повноправного суб'єкта системи державного управління в Україні; кардинальні зміни у суспільній свідомості, політичній і правовій культурі громадян з усвідомлення необхідності функціонування парламентаризму в системі державного управління в Україні як верховного суб'єкта впливу на владу [1, с. 13–14].

Одним із основних напрямів удосконалення державного управління у сучасних умовах розвитку парламентаризму має стати співтворчість держави та суспільства, інакше кажу-

чи, завданнями парламентаризму є: навчитися делегувати до парламенту людей з відповідними фаховими та моральними якостями; обирати шляхом реалізації парламентських процедур такі моделі загального розвитку, які б консолідували націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок поколінь. У цьому сенсі слушним є питання, що стосуються забезпечення споріднених, скоординованих дій держави і суспільства, підпорядкування держави важливим функціям суспільства: ціледосягання, адаптація, інтеграція, зняття напруги та оновлення системи державного управління [1, с. 14].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Яровой Т. С.* Парламентаризм в условиях сучасного українського державотворення: питання теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Т. С. Яровой. — Київ, 2015. — 18 с.
2. *Яровой Т. С.* Особливості радянського парламентаризму / Т. С. Яровой // Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. “Держава, Право, Економіка”. — Дніпропетровськ: Друкарня ДНУ ім. Олеса Гончара, 2011. — С. 60–63.
3. *Яровой Т. С.* Демократичний потенціал українського парламентаризму / Т. С. Яровой // Економіка та держава. — 2014. — № 10. — С. 121–122.
4. *Селіванов А. О.* Записки конституціоналіста / А. О. Селіванов // Логос. — К., 2013. — 169 с.

5. *Мірошниченко Ю. Р.* Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні : Монографія /

[Ю. Р. Мірошниченко]; за ред. О. Л. Копиленка. — К. : Фенікс, 2012. — 360 с.