

УДК 351.751

НИЖНИК А.І., аспірант ДНУ ІБП НАПрН України.

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ТА ІННОВАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті на основі європейських цінностей сучасного парламентаризму та стандартів електронної демократії окреслено тенденції у вітчизняній парламентській практиці, що не сприяють посиленню інституційної спроможності Верховної Ради України в контексті удосконалення організаційно-правового механізму парламентського контролю.

**Ключові слова:** традиційна представницька демократія, парламентська коаліція, парламентська опозиція, електронний парламент, електронна демократія.

**Summary.** This article outlines main trends in domestic parliamentary practice that do not strengthen the institutional capacity of the Verkhovna Rada in the context of improving the organizational and legal mechanism of parliamentary control. Such tendencies are emphasized in comparison with European values and standards of e-democracy.

**Keywords:** traditional representative democracy, parliamentary coalition, parliamentary opposition, e-parliament, e-democracy.

**Аннотация.** В статье на основе европейских ценностей современного парламентаризма и стандартов электронной демократии описываются тенденции в отечественной парламентской практике, которые не способствуют усилению институциональной способности Верховного Совета Украины в контексте усовершенствования организационно-правового механизма парламентского контроля.

**Ключевые слова:** традиционная представительская демократия, парламентская коалиция, парламентская оппозиция, электронный парламент, электронная демократия.

**Постановка проблеми.** Сучасні трансформаційні процеси українського суспільства зумовлені загальносвітовими процесами епохи інформатизації, розвитку цифрової економіки та ІТ-сфери. Ці процеси закономірно впливають на розвиток та модернізацію суспільно-політичної системи держави.

Історично сформовані та конституційовані традиційні форми демократії (безпосередня та опосередкована) розвиваються з урахуванням темпів формування інформаційного суспільства. За допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій (далі – ІКТ) модернізується управлінська діяльність у публічному секторі, а також способи реалізації традиційних форм демократії. У результаті успішного впровадження ІКТ на локальному (державному) та регіональному (Європейський Союз) рівнях, за задумом творців, має сформуватися якісно нове суспільно-політичне явище, що отримало назву “е-демократія”.

Складовою е-демократії є також і е-парламент, який уже впроваджено в Європейському Парламенті та деяких національних парламентах. Парламентська практика в Україні відрізняється тривалими “експериментами” з впровадження е-парламенту та інституалізації парламентської опозиції, що об’єктивно гальмують прогресивний процес розвитку парламентаризму та парламентського контролю.

**Метою статті** є визначення поточного стану реалізації задекларованих політичних цілей з імплементації європейських цінностей та стандартів щодо гарантій і прав

парламентської опозиції в контексті посилення ефективності парламентського контролю на основі функціонування е-парламенту.

**Виклад основного матеріалу.** У тридцятирічному державотворчому процесі новітньої України мали місце події, які були спрямовані на еволюційний розвиток вітчизняного парламентаризму. Йдеться, зокрема, про наміри політичної еліти уникнути надмірної концентрації влади в руках однієї особи – глави держави, шляхом конституювання Верховною Радою України у 2004 році парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади та закріплення змішаної парламентсько-президентської форми правління. Власне, це квінтесенція ідеологічного аспекту конституційно-правового романтизму, що мав удосконалити механізм стримувань і противаг та забезпечити сталий розвиток на основі обраної моделі консенсусної демократії.

На основі цієї владної моделі вітчизняна політична еліта мала навчитися належним чином забезпечувати парламентсько-урядову коаліційну співпрацю, зважаючи на досвід європейських країн, у яких організаційно-правові механізми спрямовані на забезпечення партнерства та паритетний діалог. Період “олігархічного парламентаризму” та авторитарних тенденцій, що мали місце у 2010 – 2014 роках, продемонстрував розрив між бажаними конституційно визначеними змінами і суспільно-політичною реальністю та переконливо довів переваги парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади. Йдеться про суперечність між конституційно вираженим демократичним ладом і реальною практикою управління, яка поєднує як демократичні, так і авторитарні тенденції. Натомість проблему відповідності фактичного стану організації публічної влади ідеальній моделі демократичного устрою (закріплена Основним Законом України) автором цієї публікації винесено за межі цього дослідження.

З усіма існуючими недоліками цієї владної моделі українське суспільство живе і нині, а політична еліта намагається їх “компенсувати” шляхом ініціювання фрагментарних змін до Конституції України та демонстрації бурхливої діяльності з проведення так званої “парламентської реформи”. Задекларована при цьому амбітна мета – підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, досягається шляхом пріоритетного впровадження е-парламенту, яка на фоні відсутності законодавчо унормованого механізму реалізації гарантій і прав парламентської опозиції виглядає у правовій державі дещо штучним способом прискорення розвитку парламентських демократичних засад функціонування законодавчого органу та посилення дієвості парламентського контролю.

Зроблені упродовж останніх семи років (станом на 1 липня 2021 року) законодавчі кроки з реалізації парламентської реформи залишають актуальною, зокрема проблему гармонійного поєднання щодо втілення у парламентську дійсність Процедурних керівних принципів щодо прав та обов’язків опозиції в демократичному парламенті (Резолюція ПАРЄ 1601 (2008)) та стандартів е-демократії як таких, що мали б сприяти інтеграції України в Європейський Союз і НАТО.

Як вбачається із Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, майбутні держави-кандидати, які мають на меті вступ до ЄС, повинні гарантувати демократію та верховенство права, політичний плюралізм, свободу слова.

У контексті цієї статті варто нагадати, що, приєднавшись у 1995 році до Ради Європи, Україна визнала базові європейські цінності, а у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток е-урядування відповідно до європейських вимог (загально визнаної системи демократичних цінностей). Успішне запровадження

е-урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні цифрової економіки та формування цифрового ринку, подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС.

Як відомо, в Основному Законі України втілено базові цінності європейської спільноти. До цінностей європейської цивілізації належить, зокрема, демократія, яка виражається у відповідних формах здійснення народовладдя (безпосередня та представницька демократія). На сучасному етапі суспільного розвитку представницька демократія з усіма її недоліками є найпоширенішою у світі моделлю участі громадян в управлінні державою.

Таким чином, сучасна представницька демократія забезпечує право людини на участь в управлінні державними справами, яке гарантоване статтею 21 Загальної декларації прав людини [1], статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [2] та статтею 38 Основного Закону України [3].

Хоча питання розвитку парламентаризму в Україні автором винесено за межі цієї публікації, проте за нинішніх українських реалій видається актуальним бачення Р. Мартинюка, що парламентаризм характеризує стабільні періоди розвитку державності. Водночас він є важливою гарантією збереження демократії. Парламентаризм – це “привілей” для країн із розвиненим, політично структурованим громадянським суспільством, заможним середнім класом і розвинутою партійною системою. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій та міцних традицій демократії, які, зокрема, мають знайти своє вираження у здатності партій до співробітництва. Парламентаризм є неможливим у політично неструктурованому суспільстві, де несформована відповідна партійна система, яка б забезпечувала створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв’язувати комплекс завдань, пов’язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі [4].

Наразі розвитку українського парламентаризму не сприяє триваюча російська агресія, що спрямована на порушення суверенітету та територіальної цілісності України.

Попри агресивні плани та дії з боку російського політичного і військового керівництва Верховною Радою України восьмого скликання, яка є виразником волі Українського народу (єдиного джерела влади відповідно до статті 5 Конституції України), зроблено у напрямку євроатлантичної інтеграції такі фундаментальні кроки:

1) ратифіковано Угоду про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Закон України від 16.09.14 р. № 1678-VII);

2) закріплено в Конституції України незворотність цивілізаційного вибору на євроатлантичний курс (Закон України від 07.02.19 р. № 2680-VIII), чим підтверджено прагнення українського суспільства до європейського та євроатлантичного членства;

3) задекларовано суспільну потребу в проведенні парламентської реформи, що мала стати основою для еволюційного розвитку парламентаризму та е-демократії.

Зокрема, про визнання суспільної потреби у проведенні парламентської реформи свідчить факт схвалення 17 березня 2016 року українським парламентом рекомендацій Місії Європейського Парламенту як основи для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [5]. Проте у політичному середовищі згадані рекомендації чомусь ототожнюються з парламентською реформою, що є підміною не лише понять, а й природи самих явищ, однак це окрема тема для дискусії.

Оскільки в зазначених рекомендаціях передбачено заходи, спрямовані на посилення ефективності парламентського контролю, в тому числі й шляхом впровадження е-парламенту (пункт 23), та законодавчого забезпечення гарантій і прав

парламентської опозиції (пункт 44), автор пропонує зосередитися на аналізі процесу їх реалізації у контексті дотримання відповідних європейських цінностей та стандартів.

Маємо констатувати, що станом на 1 липня 2021 року обидві ці рекомендації є актуальними. Більше того, у самому процесі їх реалізації вбачаються різновекторні тенденції імплементації законодавцем відповідних європейських цінностей і стандартів.

Аргументами на підтвердження цієї тези є факти з парламентської практики, що демонструють існування об'єктивних суперечностей між задекларованими цілями (посилення парламентського контролю шляхом законодавчого врегулювання гарантій і прав парламентської опозиції та впровадження е-парламенту) та способами їх досягнення.

### ***Щодо процесу законодавчого забезпечення гарантій і прав парламентської опозиції.***

Міжпарламентський Союз наголосив, що нові демократичні країни можуть виграти від закріплення прав парламентської опозиції в конституційних нормах та/або парламентських процедурах [6]. У зв'язку з цим варто нагадати, що упродовж 2006-2010 років в умовах існування в Україні парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади питання функціонування парламентської опозиції були унормовані положеннями глави 13 Регламенту Верховної Ради України [7], а після прийняття 8 жовтня 2010 року Закону України № 2600-VI [8] – ці питання, починаючи з 16 жовтня 2010 року і по нинішній час (станом на 1 липня 2021 року), залишаються законодавчо нерегульованими.

Отже, маємо констатувати існування проблемної ситуації, що виникла внаслідок законодавчої деінституалізації парламентської опозиції.

*Ці обставини спонукали автора цієї роботи окреслити теоретико-прикладний аспект демократичних цінностей парламентського буття, що мають базисний характер для впровадження е-парламенту.*

Досліджуючи практики парламентів європейських країн з усталеними демократичними традиціями, Шаранич С.С. зазначає, що утвердження конституційного статусу та ваги Верховної Ради України в системі стримувань і противаг залежить від успішності утворення таких усталених у зарубіжній конституційній практиці структур у представницькому органі, як парламентська більшість та парламентська опозиція [9].

Якщо розглядати парламент як ціле з точки зору діалектики парних категорій “ціле і частина”, то його частинами є парламентська більшість і парламентська меншість, які у процесі взаємодії виконують свою соціальну роль з використанням відповідних форм і методів, що властиві органам представницької демократії. В умовах функціонування парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади парними категоріями є відповідно парламентська коаліція та парламентська опозиція. Без інституалізації останньої як політико-правового явища в умовах функціонування такої моделі організації влади сучасний парламент не може вважатися цілісним повноцінним утворенням. Ці міркування ілюструють у дещо спрощеному вигляді системо-утворююче призначення відповідних політико-правових явищ (як частин цілого), що є інституційними елементами демократичного парламентського устрою. У сенсі цієї статті принциповою відмінністю від інших парламентських систем є те, що в умовах функціонування парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади місія суб'єкта парламентського контролю належить парламентській опозиції. Саме вона в процесі внутрішньопарламентського діалогу є конструктивним опонентом парламентської коаліції.

Проведений автором порівняльний аналіз термінології, використаної у тексті Конституції України, унеможливує використання понять “парламентська більшість” та “коаліція депутатських фракцій”, “парламентська меншість” та “парламентська опозиція”

як синонімічних конструкцій, оскільки вони не характеризують тотожні політико-правові явища, що за конституційною логікою утворюються на основі депутатських фракцій (провладних та опозиційних).

У тексті Конституції України згадуються зазначені політико-правові явища, за винятком парламентської опозиції. Таким чином, якщо чисельність опозиційної фракції становитиме менше ніж 150 народних депутатів, то вона не зможе скористатися такими гарантованими для парламентської меншості інструментами парламентського контролю, як ініціювання питання про відповідальність Уряду та створення тимчасової слідчої комісії (статті 87 і 89 Конституції України).

У цій статті категорії “парламентська меншість” та “парламентська опозиція” розглядаються як інституціалізовані в європейській практиці політико-правові явища, що виконують контрольну місію щодо владної більшості (парламентської коаліції).

Саме таке соціальне призначення парламентської опозиції як невід’ємної частини забезпечення демократичного процесу впливає з Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи [10]. Зокрема, у пункті 3 цієї Резолюції зазначено, що одна з головних функцій опозиції – це можливість запропонувати надійну політичну альтернативу до більшості, що є при владі, в наданні на суспільний розгляд інших політичних варіантів. Шляхом контролю та критики роботи уряду при владі, постійної оцінки дій уряду та притягнення уряду до звітності, опозиція працює для забезпечення прозорості державних рішень і ефективності в управлінні державними справами, забезпечуючи таким чином захист державного інтересу і запобігаючи зловживанню та неправильному управлінню.

У Резолюції також викладені Керівні принципи щодо прав та обов’язків опозиції у демократичному парламенті. Зокрема, пункт 2.3.1 передбачає, що члени опозиції мають право брати участь в керівництві парламентської діяльності; вони повинні мати доступ до посад заступників голови та інших відповідальних посад в парламенті; склад керівних органів парламенту має бути відповідним до принципу пропорційного представництва і відображати політичний склад парламенту/палати. Згідно з пунктом 2.5.1 головування у постійних комітетах повинно надаватися парламентським фракціям на основі пропорційного представництва; щонайменше один постійний комітет має бути очолений членом опозиції; головування у комітетах, що здійснюють контроль за діями уряду, як, наприклад, комітет з бюджетних та фінансових питань, комітет з питань аудиту, або комітет, що здійснює нагляд за державною безпекою та розвідувальними службами – мають надаватися членам опозиції.

Політична опозиція в парламенті повинна показати політичну зрілість і повинна здійснюватись як відповідальна і конструктивна опозиція шляхом виявлення взаємної поваги та використовувати свої права з метою підсилення ефективності парламенту в цілому (пункт 5 Керівних принципів).

Цього переліку цілком достатньо для оцінки фактів вітчизняної парламентської дійсності, що свідчать про відхилення від зазначених Керівних принципів, які є універсальною ціннісною основою для організації та здійснення парламентського процесу на демократичних засадах, в тому числі в частині парламентського контролю. Натомість процес затягування інституалізації парламентської опозиції унеможливорює реалізацію її суспільного призначення як частини цілісного парламентського організму, а сам парламентський процес віддаляється від цивілізаційних засад парламентської демократії – основи сучасного парламентського контролю.

З огляду на наведений у Резолюції обсяг та характер прав і обов’язків парламентської опозиції застосування структурно-функціонального методу дозволило

автору дійти висновку, що парламентська коаліція та парламентська опозиція є інституційними елементами організаційно-правового механізму парламентського контролю в умовах функціонування парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади. Сама логіка функціонування коаліційної моделі зумовлює її реалізацію через демократичний механізм узгодження політичних рішень, що забезпечує від домінування однієї політичної сили та гарантує демократичний розвиток країни.

Так, у пункті 23 Звіту Венеціанської комісії “Про роль опозиції в демократичному парламенті” від 15 – 16 жовтня 2010 року [11] зазначено, що правові і фактичні умови мирної парламентської опозиції є еталоном для оцінки демократичної зрілості будь-якої політичної системи.

Зважаючи на існуючий обсяг і характер конституційних повноважень Голови Верховної Ради України (зокрема, згідно з пунктом 1 частини другої статті 88 Конституції спікер головує на засіданнях парламенту), саме він зобов’язаний відповідно до вимог частини другої статті 19 Конституції України та положень Регламенту Верховної Ради України забезпечувати додержання гарантій і прав парламентської опозиції, а один з його заступників (обраний на цю посаду за гарантованою опозиційною квотою) має вимагати від головуючого їх дотримання. Ці авторські міркування ґрунтуються на усвідомленні ролі Голови Верховної Ради України як “незалежного спікера” щодо забезпечення конструктивних та консенсусних діалогових механізмів, що впливають з Процедурних керівних принципів щодо прав та обов’язків опозиції в демократичному парламенті [10].

Проте факт відсутності законодавчого врегулювання гарантій і прав парламентської опозиції, зважаючи на вимоги статей 8, 9, 19, 88 Конституції України, позбавляє Голову Верховної Ради України (чи головуючого на засіданні) як посадову особу органу законодавчої влади законних способів забезпечення реалізації відповідних гарантій і прав представниками парламентської опозиції в обсязі, гарантованому цивілізованими стандартами внутрішньої парламентської демократії.

З іншого боку, з позиції формально-юридичної логіки автор вважає, що відсутність нормативно визначеної процедури легалізації парламентської опозиції унеможливорює ідентифікацію її представника як опозиційного парламентарія. За відсутності ж легалізованої в установленому порядку парламентської опозиції не можуть виникати правовідносини між коаліцією депутатських фракцій та парламентською опозицією, що є необхідною умовою для здійснення легітимного парламентського контролю з боку парламентської опозиції.

Інституційне закріплення в українському парламенті керівного органу у вигляді колегіальної президії Верховної Ради України відповідає не лише вітчизняній традиції, а й конституційній європейській практиці.

Постійно діюча колегіальна президія у складі Голови та його заступників, що обирається Верховною Радою на підставі положень статті 88 Конституції України, демократизує процес управління парламентом, оскільки в її управлінській природі поєднуються цільовий, діяльнісний та особистісний підходи. При цьому місія одного із заступників Голови Верховної Ради України (представника опозиції) щодо здійснення реального внутрішнього парламентського контролю також впливає з Керівних принципів щодо прав та обов’язків опозиції в демократичному парламенті [10].

Процес затягування інституалізації парламентської опозиції унеможливорює реалізацію її суспільного призначення як частини цілісного парламентського організму, а сам парламентський процес віддаляється від цивілізаційних засад парламентської демократії – основи сучасного парламентського контролю.

Моделюючи за існуючої політичної системи вітчизняний організаційно-правовий механізм забезпечення реалізації гарантій і прав парламентської опозиції з урахуванням досвіду європейських країн, парламентарії мали б спиратися на рекомендації, що містяться у згаданій Резолюції ПАРЄ. Саме такий законодавчий підхід може забезпечити системний розвиток як внутрішнього, так і зовнішнього парламентського контролю в умовах функціонування парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади.

***Щодо поточного стану впровадження в Україні е-парламенту та меж “електронізації” роботи Верховної Ради України.***

Поява Меморандуму [12], Комунікаційної стратегії Верховної Ради України [13] і Стратегії електронного парламентаризму [14] є свідченням усвідомлення керівництвом Верховної Ради України восьмого скликання та керівництвом парламентського апарату необхідності планомірного впровадження сучасних ІКТ у його роботі.

Натомість парламентська більшість Верховної Ради України дев'ятого скликання, перебуваючи в полоні ідеї тотальної цифровізації у всіх сферах життєдіяльності, попри недостатнє ресурсне забезпечення (зокрема, фінансово-матеріальне) 16 січня 2020 року прийняла рішення про невідкладне впровадження е-парламенту [15]. Проте вже через півроку та ж сама парламентська більшість визнала свою помилку у спробі “стрибокподібного” впровадження е-парламенту і 13 липня 2020 року відтермінувала перехід на електронний режим роботи парламентської установи до дня відкриття п'ятої сесії [16], а 26 січня 2021 року – до дня відкриття сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання [17].

Отже, ця проблемна ситуація виникла внаслідок поспішного політичного рішення про невідкладне впровадження е-парламенту (без відповідного підготовчого та перехідного періодів, об'єктивно необхідних для перевірки роботи єдиної автоматизованої системи в тестовому та дослідному режимі експлуатації).

За таких обставин, а саме: створення суспільної ілюзії першочергового впровадження е-парламенту (надання переваги технічному компоненту) та одночасно ігнорування суспільної необхідності в законодавчому забезпеченні гарантій і прав парламентської опозиції (правил для базисного компоненту), маємо констатувати відсутність відповідних організаційно-правових передумов для посилення інституційної спроможності Верховної Ради України в контексті створення ефективної та дієвої системи парламентського контролю. Відтак, законодавчий акт, що унормує гарантії та права парламентської опозиції, мав би набрати чинності до дня відкриття сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Окремою проблемою, що пов'язана з невдалою законодавчою спробою “стрибокподібного” впровадження е-парламенту, є питання забезпечення інформаційної безпеки в контексті належного забезпечення захисту парламентської інформації з обмеженим доступом, що поряд з позитивними зрушеннями у напрямку формування е-демократії можуть мати й інші непередбачувані наслідки, у тому числі через латентні ризики, що пов'язані з триваючою агресією з боку Російської Федерації проти України.

Аби усвідомити як співвідносяться базисний<sup>1</sup> та технічний компоненти так званого “е-парламенту”, автор цього дослідження на основі загальнофілософського підходу виходить з припущення, що роль технологій в е-демократії не є визначальною, оскільки їх обсяг та якість не зумовлюють, а лише забезпечують якість демократичного процесу.

---

<sup>1</sup> Під базисним компонентом розглядається цивілізований парламентський процес (де-факто), що здійснюється на засадах парламентської демократії, описаних у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи [10].

Це судження стосується також модернізації парламентських процесів шляхом впровадження в Україні е-парламенту.

Розглядаючи е-демократію як форму політичної комунікації, Е.О. Войнова зазначає: “До складових електронної демократії можна віднести е-парламент, е-законодавство, е-суд, е-посередництво, е-вибори, е-референдум, е-голосування, е-петиції, е-кампанії, е-опитування тощо” [18].

Як же співвідносяться у науково-теоретичному та прикладному сенсі такі соціально-політичні явища: е-демократія, е-урядування та е-парламент?

Ми вважаємо, що, з точки зору філософських категорій, зазначені суспільні явища у науковому сенсі можуть розглядатися відповідно як загальне (е-демократія), особливе (е-урядування) та одиничне (е-парламент). Це твердження впливає з характерних властивостей цих явищ.

Так, у відповідних урядових концепціях містяться визначення е-демократії [19] та е-урядування [20].

Електронний парламент (E-parliament), як складова більш широкого поняття електронного урядування (E-government), є системою електронної взаємодії учасників парламентських процесів між собою, а також з іншими державними органами, бізнес-структурами, громадянами, зарубіжними та міждержавними утвореннями [21]. Це наукове видання, на думку автора цієї публікації, мало б стати фундаментальною основою для вироблення відповідного технічного завдання щодо поетапного впровадження е-парламенту з урахуванням європейських стандартів, проте парламентська практика свідчить про обрання іншого підходу – невідкладної “електронізації” роботи Верховної Ради України.

Отже, е-парламент як технічний компонент представляє собою сучасний програмний комплекс, що забезпечує роботу парламентської установи в умовах становлення е-демократії.

Спробуємо на основі європейських стандартів навести деякі характерні ознаки е-демократії, що відрізняють її від форм традиційної демократії.

Як відомо, в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи щодо е-урядування окреслено сучасний термінологічний апарат, основні критерії політики е-демократії, принципи, напрямки та інструменти е-демократії. Зокрема, “е-демократія – це використання ІКТ в демократичних процесах, яке дозволяє: (1) посилити участь, ініціативність та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя; (2) покращити прозорість демократичного процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; (3) покращити чутливість/зворотну реакцію органів влади на звернення громадян; (4) сприянню публічним дебатам та увагу громадян до процесу прийняття рішень. ІКТ повинні удосконалювати доступ та комунікацію з чиновниками та обраними політиками. *Електронні засоби голосування на виборах та референдумах повинні доповнювати неелектронні традиційні способи*” [22].

У контексті ж цієї статті варто зробити наголос на таких принципах е-демократії:

“Е-демократія спирається на демократичні, гуманістичні, соціальні, етичні та культурні цінності суспільства, в якому вона запроваджується.

Е-демократія повинна бути сумісна та пов’язана із традиційними процесами демократії. *Кожен процес демократії (електронний чи традиційний) відіграє свою роль і не може застосовуватись як універсальний*” [23].

Отже, у згаданих рекомендаціях принципово розрізняються обидва процеси демократії – традиційний (безпосередній політичний діалог і волевиявлення) та електронний (дистанційний політичний діалог та волевиявлення). У зв’язку з цим варто



виділити ті найсуттєвіші характеристики, що відрізняють обидва демократичні процеси, та окреслити межі застосування ІКТ в роботі Верховної Ради України з огляду на відповідні положення Конституції України.

На відміну від традиційного процесу представницької демократії, який відбувається шляхом безпосереднього діалогу парламентаріїв та відкритого ухвалення ними рішень у залі засідань адміністративного будинку парламенту, електронний процес прямої демократії відбувається дистанційно шляхом таємного голосування виборця (е-вибори, референдум) чи е-опитування. Інакше кажучи, гарантований Основним Законом України принцип народовладдя та спосіб його реалізації (традиційний чи електронний) через закріплені форми прямої й опосередкованої демократії визначається законодавчо, і насамперед з урахуванням вимог, передбачених статтею 19 Конституції України. Порівняно з частиною першою цієї статті, згідно з якою “ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством”, і тому процедури та альтернативні способи (традиційний – на виборчій дільниці чи дистанційний – електронний) здійснення виборцем свого політичного права регулюються законом, частина друга цієї ж статті містить принципово іншу засадничу вимогу щодо організації діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб. Відтак, Верховна Рада України, її посадові особи та народні депутати зобов’язані керуватися насамперед вимогами Конституції України, відповідними положеннями якої визначено організаційно-правові та процедурні засади роботи парламенту, а головне – спосіб здійснення народним обранцем свого волевиявлення під час прийняття рішення парламентом.

Оскільки основними елементами традиційного парламентського процесу є безпосередня участь парламентарія в обговоренні питання порядку денного та його особисте (відкрите) голосування у залі засідань адміністративного будинку парламенту, порушення цих правил під час ухвалення рішення має визнаватися порушенням конституційної процедури (стаття 152 Конституції України). Хоча ці процедури є похідними від самої природи представницької демократії, проте саме вони окреслюють існуючі конституційно-правові межі використання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій у діяльності Верховної Ради України.

Зважаючи на форс-мажорні обставини, пов’язані з поширенням пандемії коронавірусної хвороби CoVID-19, виникає питання – чи можна повністю перейти на роботу парламенту в режимі віддаленого доступу без порушення конституційної процедури?

У стратегії електронного парламентаризму на 2018 – 2020 роки зазначено: “сучасні електронні технології дають змогу повністю перевести законодавчий процес у цифровий формат, починаючи з отримання урядових чи депутатських законопроектів в електронній формі і закінчуючи направленням електронної версії ухваленого закону на підпис Президенту” [14].

Наведене твердження не викликає сумніву, що суто з технічної точки зору, сучасні засоби е-парламенту здатні забезпечити роботу законодавчого органу та парламентаріїв у режимі віддаленого доступу (наприклад, дискусію під час засідання парламенту, комітету, тимчасової комісії, голосування за закон чи інший парламентський акт в електронній формі тощо). Однак, оскільки відповідними конституційними положеннями закріплено процедуру та спосіб волевиявлення (діалог та особисте голосування за рішення безпосередньо у залі засідань адміністративного будинку парламенту) як засади організації традиційної представницької демократії, то з формально-юридичної точки зору вони консервують можливість дистанційного обговорення та прийняття закону чи іншого парламентського акта в електронній формі. Крім того, з концепцією традиційної представницької демократії пов’язані також процедури підписання, оприлюднення та

опублікування закону в паперовій формі через друковані засоби масової інформації, проте ці питання винесені за межі цієї статті.

Таким чином, на основі сукупності наведених фактів, висловлених міркувань та суджень можемо зробити такі узагальнення.

1. Гарантований Процедурними керівними принципами щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті розподіл керівних посад у президії Верховної Ради України і парламентських комітетах на основі принципу пропорційного представництва є засадничим елементом організаційно-правового механізму забезпечення реалізації гарантій і прав парламентської опозиції як основного суб'єкта парламентського контролю.

2. Гарантія наявності у складі президії Верховної Ради України на посаді заступника Голови Верховної Ради України представника парламентської опозиції має не декоративне призначення, а є формально-юридичною підставою для отримання особою, яка обіймає цю адміністративну посаду, автоматичного доступу до всіх адміністративно-розпорядчих актів внутрішньо-управлінського характеру, що можуть стати предметом внутрішнього парламентського контролю.

3. Проблема існуючого нині в Україні стану інституалізації парламентської опозиції набула системного характеру, оскільки не забезпечує її офіційної (процедурної) легалізації, що не сприяє виробленню консенсусних рішень у цивілізованих рамках співробітництва і консолідації різних політичних сил навколо інтересів громадянського суспільства та держави.

4. Відповідні положення Конституції України “консервують” тотальну “електронізацію” роботи парламенту.

#### **Висновки.**

Для усунення означених негативних тенденцій недостатньо формального законодавчого унормування правил, спрямованих на додержання гарантій і прав парламентської опозиції. Згадані у цій статті європейські цінності та стандарти мають бути імплементовані у повсякденне парламентське буття, а повноцінне впровадження електронного парламенту має виконати своє подвійне соціальне призначення – стати ключовим компонентом електронної демократії як сучасним інноваційним засобом функціонування відкритої парламентської установи та взірцевим прикладом для розвитку електронної демократії на регіональному і місцевому рівнях.

#### **Використана література**

1. Загальна декларація прав людини. *Голос України*. 2008. № 236. – (10 грудня).
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Київ: Укр. Правнична Фундація, 1995. 40 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Мартинюк Р. Сучасний український парламентаризм: особливості розвитку. *Юридична Україна*. 2009. № 1. С. 27-31.
5. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.16 р. № 1035-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>
6. Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament. Geneva: Inter-Parliamentary Union. URL: <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15; 16-17. Стор. 412. Ст. 133.

8. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України: Закон України. *Голос України*. 2010. № 194. – (16 жовтня). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2600-17#Text>
9. Шаранич С.С. Порівняльний аналіз функціонування парламентської більшості (коаліції) в європейських країнах. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2012. Вип. 19. С. 65-71.
10. Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті (2008): Резолюція ПАРЕ 1601. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753\\_1601\\_Opozycja\\_rezolutsija.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753_1601_Opozycja_rezolutsija.htm)
11. Report of the Venice Commission “On the role of the opposition in a democratic parliament”, adopted 15.11.2010. URL: [https://www.venice.coe.int/-webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/-webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)
12. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 3 липня 2015 року. *Голос України*. 2015. № 118. – (4 липня). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text>
13. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017 – 2021 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.17 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17>
14. Стратегія електронного парламентаризму на 2018 – 2020 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.07.18 р. № 278 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>
15. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України: Закон України від 16.01.20 р. № 469-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 34. С. 5. Ст. 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/469-20#n2>
16. Про внесення зміни до пункту 3 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України”: Закон України від 13.07.20 р. № 758-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 48. Ст. 429.
17. Про внесення зміни до пункту 3 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України”: Закон України від 26.01.21 р. № 1132-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 12. Ст. 100.
18. Войнова Е.О. Електронна демократія як форма політичної комунікації. URL: [//fpps.onua.edu.ua/index.php/2012-03-29-12-56-21/35-2012-04-03-14-46-53](http://fpps.onua.edu.ua/index.php/2012-03-29-12-56-21/35-2012-04-03-14-46-53)
19. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.17 р. № 797-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. С. 75. Ст. 2803. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/797-2017-%D1%80#Text>
20. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. С. 109. Ст. 2402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
21. Електронний парламент України: досвід створення: наукове видання / за заг. ред. С.О. Довгого. Київ: Логос, 2015. 452 с. С. 9.
22. Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec(2004)15 “Електронне урядування” 4.Recommendation Rec(2004)15 Electronic governance (“E-governance”) (Committee of Ministers of the Council of Europe). *Official Journal*. <[https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key\\_documents/Rec\(04\)15\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf)>
23. Recommendation CM/Rec(2009)1 on electronic democracy (e-democracy) (Committee of Ministers). *Official Journal*. <[https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf)>