

УДК 351.751

НИЖНИК А.І., аспірант Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України», перший заступник керівника Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УРЯДУ – ІНТЕГРОВАНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ДЕМОКРАТИЧНОГО, ДОБРОЧЕСНОГО ВРЯДУВАННЯ
DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4\(55\).346510](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.4(55).346510)

Анотація. У статті на основі теоретико-правового аналізу системоутвірних властивостей ціннісно-ідеологічного, організаційного та нормативно-правового компонентів функціонування коаліційної парламентсько-урядової системи врядування доводиться, що заснований на засадах європейських стандартів організаційно-правовий механізм парламентського контролю за діяльністю уряду є інтегрованою складовою (політичною частиною) процесу демократичного, добросовісного врядування.

Ключові слова: плюралістична демократія, парламентська коаліція, коаліційний уряд, демократичне, добросовісне врядування.

Summary. This article, based on a theoretical and legal analysis of the system-defining characteristics of the value and ideological, organizational and regulatory components supporting the functioning of the parliamentary-governmental coalition, demonstrates that the organizational and legal framework of parliamentary oversight of governmental activity, in line with European standards, constitutes an integral (including its political dimension) element of the broader process of democratic and accountable governance.

Keywords: pluralistic democracy, parliamentary coalition, coalition government, democratic, good governance.

Постановка проблеми. Процес розбудови у повоєнній Україні соціальної, правової, демократичної держави на основі загальноприйнятих європейських цінностей потребуватиме ефективного державного управління, зокрема, на його найвищому рівні, що зумовлює існування дієвого парламентського контролю за діяльністю уряду. Адже притаманний демократичним правовим режимам плюралістичний характер парламентського контролю має запобігати недобросовісному врядуванню й використанню парламентською коаліцією та коаліційним урядом методу спроб і помилок у процесі формування та впровадження державної політики, підготовки й прийняття відповідних політико-управлінських рішень.

Метою статті є доведення на основі європейських стандартів плюралістичної демократії та доброго врядування, що заснована на демократичних засадах контрольна діяльність парламенту в умовах функціонування коаліційної парламентсько-урядової системи врядування є інтегрованою складовою (політичною частиною) процесу демократичного, добросовісного врядування.

Виклад основного матеріалу. Не заглиблюючись у історичний дискурс щодо становлення та поширення на європейському континенті концепції плюралістичної демократії, маємо констатувати, що після розпаду колишнього Радянського Союзу українське суспільство замість моделі демократії колективістського типу обрало модель демократії ліберального типу, фундаментальною основою якої є традиційні ліберальні

цінності, зокрема, принцип економічного, ідеологічного та політичного плюралізму. У наукових цілях ця демократична модель розглядається нами як ідеальний, конституційно закріплений еталон організації та здійснення публічної влади.

Демократія – це форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства [1].

Плюралістична демократія - форма демократичного устрою, за якого домінуюча тенденція облаштування суспільного життя (соціального, політичного, морального) ґрунтується на плюралізмі. Особливістю суспільно-політичної практики плюралістичної демократії є те, що вона зумовлена процесами взаємодії та протистояння чинників плюралістичної структури суспільства - різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), партій, суб'єктів підприємництва (від малих підприємств до великих корпорацій) та господарювання, засобів масової інформації, громадських об'єднань, асоціацій, окремих особистостей та ін. [2, с. 489].

У контексті механізму управління К. О. Павшук наголошує на таких основних цінностях демократії: свобода особистості, рівність, влада більшості з гарантуванням прав меншості, пріоритет прав людини над владою держави, **плюралізм**, толерантність [3, с. 7].

Ідеологічний аспект організаційно-правового механізму плюралістичної демократії згідно з європейськими стандартами

Система базисних цінностей українського суспільства конституційована у Основному Законі України. Вона співпадає з цивілізаційними ліберально-демократичними цінностями європейської спільноти, що притаманні континентально-європейському типу сучасних політичних систем.

Відтак в Україні, що є державою-членом Ради Європи, нормативно закріплена (як бажане) та реальна (як дійсне) плюралістична демократія повинна відповідати таким фундаментальним засадам:

“1. Демократія заснована на праві кожного брати участь в управлінні державними справами; таким чином, вона вимагає існування представницьких інституцій на всіх рівнях і, зокрема, парламенту, в якому відображені всі компоненти суспільства і який має необхідні повноваження та засоби, щоб виразити волю народу шляхом здійснення законодавчої роботи **та контролю за діями уряду**” (Загальна Декларація про демократію, Міжпарламентський Союз, 1997 р.). Парламент з політичним представництвом відображає суспільство в різноманітності його складу і працює з належною повагою до плюралізму думок.

2. Просування і консолідація плюралістичної демократії є однією з головних задач Ради Європи і її Парламентської Асамблеї. Держави-члени Організації мають зробити все можливе для розробки загальних стандартів і практик, спрямованих на просування вільної і плюралістичної парламентської демократії і засобів для їх впровадження в національних парламентах. Демократична якість парламенту вимірюється засобами, що мають у опозиції або парламентської меншості для здійснення їхніх завдань.

3. Політична опозиція як у, так і поза межами парламенту – є надзвичайно важливим компонентом ефективного здійснення демократії. 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.

5. Надання парламентській опозиції статусу, згідно з яким їй надаються права, сприятиме ефективності представницької демократії і **дотриманню політичного плюралізму** ...Встановлення справедливої правової і процедурної основи і матеріальних умов, що надають можливість парламентській меншості виконувати її функції, є передумовою для ефективного функціонування представницької демократії. Члени опозиції мають бути здатними виконувати їхні завдання повністю і, як мінімум, з тими ж умовами як і ті парламентарі, які підтримують уряд; вони повинні брати участь - активним і дієвим шляхом - в роботі парламенту і повинні мати ті ж самі права. Рівне ставлення до членів парламенту має бути забезпечено у всіх видах їхньої діяльності та привілеях[4].

Ці універсальні для всіх європейських парламентських установ стандарти окреслюють основні інституційно-функціональні та організаційні параметри унормування організаційно-правових механізмів, спрямованих на забезпечення конструктивної взаємодії парламентської коаліції (більшості) та опозиції (меншості), парламенту (як більшості, так і опозиції) з коаліційним урядом тощо. Практичне втілення цих стандартів парламентаріями та урядовцями створює стабільну політико-правову основу для здійснення демократичного врядування на основі принципів прозорості, підзвітності, доброчесності та ефективності.

Теоретико-правовий аспект особливостей організаційно-правового механізму коаліційної парламентсько-урядової взаємодії та здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду на засадах плюралістичної демократії

Міждисциплінарний синтез існуючих наукових знань суспільних наук щодо організації та здійснення державної влади на сучасному етапі суспільного розвитку дозволив нам теоретично обґрунтувати, що контроль парламенту за діяльністю уряду може розглядатися у широкому значенні поняття державного управління як інтегрована (політична) складова процесу демократичного врядування на його найвищому рівні.

З огляду на філософський підхід відомих вчених М. Теплюка, О. Ющика щодо необхідності усвідомлення діалектики єдності й поділу державної влади [5], логіка наведених далі суджень та аргументів ґрунтується на таких вихідних позиціях:

1) факт закріплення у Конституції України принципу ідеологічного та політичного плюралізму як сталого елементу конституційного ладу вказує на наявність ознак, що властиві плюралістичній моделі демократії та організації демократичної системи публічної влади. Цей принцип лежить в основі ідеології функціонування організаційно-правового механізму внутрішньо-парламентської демократії, коаліційної парламентсько-урядової взаємодії та парламентського контролю за діяльністю коаліційного уряду;

2) відповідно до принципу поділу влади та в межах механізму стримувань і противаг уряд у взаємодії з парламентом і главою держави формує та впроваджує єдину (узгоджену) державну політику, спрямовану на забезпечення сталого розвитку, шляхом прийняття (видання) загально-обов'язкових політико-управлінських рішень, публічного вчинення дій чи бездіяльності;

3) прийняте (видане) суб'єктом владних повноважень рішення зумовлює здійснення цим суб'єктом контролю за його виконанням. Особливості суспільного призначення парламентського контролю зумовлюють здійснення цього контролю як за виконанням рішень парламенту, так і за своєчасним прийняттям урядом підзаконних нормативних актів.

4) парламент за допомогою відповідних засобів парламентського контролю у взаємодії з урядом здійснює державно-владний вплив на суспільство і суспільні відносини як об'єкт управління шляхом прийняття законодавчих актів та їх удосконалення, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики також у інший конституційний спосіб (схвалення програми діяльності уряду, інших державних програм суспільного розвитку, розроблених урядом тощо);

Загальновідомо, що на сучасному етапі суспільного розвитку, народовладдя (походить від грецьких слів *demos* - народ, *kratos* - влада) здійснюється шляхом раціонального поєднання традиційних форм прямої та представницької демократії. Ці обидві форми народовладдя мають консервативний характер і на відміну від інноваційних форм (електронної демократії та електронного парламенту) закріплені у конституційних актах держав як традиційні.

З точки зору філософських категорій “форма” і “зміст” видається, що фундаментальною основою цих традиційних форм колективного управління є ідеологічний та політичний плюралізм. В Україні це суспільно-політичне явище конституційовано у статті 15 Основного Закону України як основоположний принцип демократичного устрою, що має відповідне ціннісно-ідеологічне призначення у неоднорідному суспільстві. Зокрема на основі цього принципу у суспільно-політичній сфері, де всі суб'єкти визнаються юридично рівними, державою і суспільством гарантуються свобода думки і слова, визнання допустимості різних підходів, поглядів, позицій тощо. Цим базовим засадам відповідає плюральний (колективний) спосіб вироблення, прийняття та впровадження легітимного у демократичному суспільстві рішення, що передбачає політичний діалог рівних суб'єктів і виключає будь-які елементи підпорядкування (субординації). Відтак у сучасних демократичних суспільствах діалог юридично рівних суб'єктів як учасників суспільно-політичних відносин притаманний процесам реалізації обох традиційних форм демократії - прямої та представницької.

Відповідно Український народ і органи представницької влади розглядаються нами у наукових цілях як колективні владні суб'єкти, що за формою і змістом владарювання відповідають принципу ідеологічного та політичного плюралізму. Це твердження є ключовим для розуміння принципової відмінності на субстанційному рівні між процесами плюрального способу прийняття рішення колективним владним суб'єктом і моністичного способу прийняття рішення одноособовим владним суб'єктом. Адже одноособове керування властиве системі органів виконавчої влади, у якій адміністративна субординація є основним методом управління, що зумовлений відносинами підпорядкування.

Зокрема, О. Скакун, надаючи визначення методам правового регулювання, зазначає, що саме субординаційні відносини мають владно-авторитарні, директивні, імперативні ознаки, побудовані на засадах влади і підпорядкування [6, с. 366]. Отже, властива виконавчій владі одноособова форма керування та командно-адміністративний метод прийняття рішень є неприродними для парламентських колективних форм вироблення і прийняття рішень з використанням консенсусного методу, що реалізується на основі діалогу юридично рівних суб'єктів – учасників політичного процесу.

У цьому контексті цілком поділяємо твердження Ю. Древалю, що представницька природа парламенту є визначальною для використання колективних форм організації його роботи [7].

Характеризуючи засади демократичного правління, Ю. Шемшученко зазначає, що парламентаризм має двоїсту природу: з одного боку, як політичний режим, а з іншого —

як сукупність повноважень, принципів устрою і діяльності Верховної Ради України. У рамках парламентаризму може існувати тільки демократичний політичний режим, і основою для устрою та статусу парламенту має бути верховенство волі народу. У парламентаризмі поєднуються пряме і представницьке народовладдя, а народний суверенітет реалізується через організацію і діяльність парламенту [8, с. 18].

Тому парламентаризм розглядається науковцями у широкому та вузькому значеннях: 1) парламентаризм у широкому значенні - це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту); 2) у вузькому значенні — це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [9, с. 563].

Отже виходячи з даного поняття парламентаризму у його широкому значенні ми розглядаємо парламент як орган “представницького правління”, що на основі конституційного акта держави уповноважений законодавчо забезпечувати керованість суспільством як соціальною системою. У вузькому ж значенні поняття парламентаризму ми розглядаємо провідну роль парламенту у відносинах з урядом із забезпечення сталого суспільного розвитку шляхом здійснення демократичного, доброчесного врядування. Тут цілком доречним є визначення змісту поняття “державний організм” Г. Гегеля, що “конкретна держава є розчленоване на його особливі кола ціле”[10].

Тож якщо державу на основі такого філософського підходу розглядати як соціальну систему, а орган законодавчої влади як підсистему, то скориставшись філософськими категоріями “частина” і “ціле”, можна стверджувати, що парламент є особливою інституційно-функціональною частиною державного механізму. Так само і уряд є підсистемою - особливою інституційно-функціональною частиною державного механізму. Ці підсистеми співвідносяться в управлінському сенсі як керуюча та керована підсистеми, що здійснюють владні повноваження на найвищому (національному) рівні державного управління. Аргументованим підтвердженням цих суджень є зміст частини третьої статті 113 Конституції України, згідно з якою “Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується ... законами і постановами Верховної Ради України...” та практика реалізації цього конституційного припису. Зокрема неспростовним доказом існування відповідних управлінських відносин між керуючою та керованою підсистемами є доручення, що містяться у актах парламенту. Так у прийнятих Верховною Радою України дев'ятого скликання законах і постановах (з 01.01.2023 по 22.08. 2025 року) нами виявлено 792 доручення, адресовані урядові.

Разом з тим, і парламент і уряд інституційовані безпосередньо у конституційному акті держави та згідно з принципом поділу влади є відповідною “автономією” законодавчої й виконавчої гілки влади. Звідси походять і особливості законодавчого унормування організаційно-правового механізму “автономного” функціонування парламенту та уряду як вищих органів державної влади у межах конституційованого державного механізму. Відповідні ж форми та методи парламентсько-урядової взаємодії у процесі формування та впровадження державно-правової політики зумовлені політико-правовою природою відносин, що реалізуються на основі принципу ідеологічного та політичного плюралізму. При цьому, на відміну від безпосереднього (адміністративного) впливу уряду на підпорядковані йому органи виконавчої влади, організуючий вплив парламенту на урядову діяльність з використанням засобів парламентського контролю має опосередкований управлінський характер. І хоча парламент не бере безпосередньої участі в урядуванні – розпорядчо-виконавчій діяльності органів виконавчої влади, однак створює передумови для стабільного

демократичного, добросовісного врядування шляхом реалізації всіх без винятку парламентських функцій.

Цей умовивід базується на основі конституційованих засад організаційно-правового механізму функціонування коаліційної парламентсько-урядової системи врядування, що поєднує два компоненти – організаційний (управлінський) і нормативно-правовий (забезпечувальний).

У контексті забезпечення організаційної автономії парламенту серед формалізованих у Основному Законі України організаційних засад функціонування парламенту до системоутвірних ми віднесли такі:

5) здійснення парламентської діяльності на професійній, добросовісній основі із закріпленням тексту присяги парламентарія;

6) визначення періодичності чергових виборів до законодавчого органу (впливає на циклічність державної політики), граничної чисельності парламентаріїв та терміну депутатського мандату, наявність імперативної вимоги щодо фракційного структурування парламенту як основи формування коаліції депутатських фракцій та коаліційного складу уряду на багатопартійній основі;

7) закріплення календарного дня початку чергових сесій парламенту (зумовлює щосесійне, а не річне планування роботи парламентської установи);

8) пленарні засідання парламенту як колективні форми прийняття рішень, інші колективні форми роботи парламенту;

9) президію парламенту як колегіальний орган, вичерпний обсяг і характер повноважень Голови Верховної Ради України;

10) визначення випадків, що гарантують реалізацію конструктивною парламентською меншістю (опозицією) повноважень зі здійснення парламентського контролю;¹

11) гарантований парламентський індемнітет як засіб забезпечення рівноправності у політичних дебатах, на вільне висловлювання та голосування;

12) наявність власного регламенту, що містить парламентські процесуально-процедурні правила (у тому числі щодо форм та способів здійснення контролю за діяльністю уряду). Регламент парламенту виконує забезпечувальну роль з організації його роботи на засадах плюралістичної парламентської демократії.

Зазначені організаційні засади функціонування парламенту спрямовані на забезпечення стабільності цієї демократичної інституції, що на основі інституту “великої коаліції” здатна сформувати професійний коаліційний уряд і нести з ним у процесі державного управління спільну відповідальність за формування та впровадження державної політики.

Під державним управлінням О. Оболенський та А. Мельник розуміють цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в її законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленою через діяльність органів державної влади [11, с. 32].

Цветков В.В. досліджуючи у своїй монографії роль і місце державного управління в умовах переходу до ринку розглядає управління у широкому значенні як державно-

¹ Подібно до конституційної практики європейських країн, у Конституції України (стаття 87) також визначено парламентську меншість як спеціального суб'єкта парламентського контролю, що може ініціювати процедуру висловлення недовіри урядові

владний вплив на суспільство. При цьому вчений виділив два основних атрибути управління – демократію та соціальну справедливість, підкресливши, що “в складній структурі суспільної взаємодії взаємозв’язок демократії, соціальної справедливості, права і управління посідає провідне місце і є одним з ефективних інструментів консолідації суспільної діяльності” [12, с. 3, 6].

Такий науковий підхід щодо широкого значення поняття державне управління у поєднанні відповідно з широким і вузьким значеннями поняття парламентаризм (про які йшлося вище) дозволяє охарактеризувати провідну установчо-організаційну роль парламенту у забезпеченні доброчесного урядування на демократичних засадах.

З метою описання відповідних системоутвірних характеристик такого складного явища як демократичне, доброчесне врядування ми скористалися у наукових цілях такими філософськими категоріями як “бажане” та “дійсне”.

Виходячи з закономірностей розвитку соціальних систем під категорією “бажане” (відносно стабільним явищем) нами розглядається законодавчо закріплена відповідно до існуючої у суспільстві системи ідеологічних цінностей модель організації демократичного, доброчесного врядування на основі коаліційної парламентсько - урядової взаємодії, а під категорією “дійсне” - явище більш динамічне. Зокрема, дійсне демократичне, доброчесне врядування нами розглядається через призму діяльнісного аспекту, що існує як явище внаслідок повсякденної реалізації державними діями (парламентаріями та урядовцями) переваг концепції плюралістичної парламентської демократії, які властиві сучасному парламентаризму та урядуванню. Тому у цілях дослідження пропонується розглядати демократичне, доброчесне врядування як законодавчо унормовану у правовій державі спільну, професійну парламентсько-урядову діяльність, що “матеріалізується” шляхом оптимального поєднання плюралістичних засад представницького правління та ефективно контрольованого виконавчо-розпорядчого урядування.

Так, на відміну від поняття “врядування”, що означає здатність уряду спрямовувати наявні соціально-економічні ресурси на досягнення поступу в розвитку країни, “добре врядування” (англ. good governance) це ефективне управління плюс зважене прийняття рішень, тобто врядування за правилами, підзвітність, прозорість і можливість участі в управлінні [13].

Це впливає з концепції плюралістичної демократії, що як відомо, передбачає підзвітність законодавчої та виконавчої гілок влади, забезпечення прозорого процесу розробки та прийняття політико-управлінських рішень. Похідною від цієї концепції є “корпоративна” ідеологія функціонування коаліційної владної моделі. Її сутність полягає у сприянні процесам плюрального способу розробки (за участі громадянського суспільства) та прийняття відповідних політико-управлінських рішень обома колективними владними суб’єктами: парламентом (коаліцією депутатських фракцій у конструктивній взаємодії з парламентською опозицією) і коаліційним урядом. Корпоративний характер владних відносин проявляється у процесі взаємодії уряду та парламенту, координації їх діяльності, спрямованої на здійснення доброчесного урядування. Адже після схвалення парламентом програми діяльності коаліційного уряду, цей документ набуває статусу спільної парламентсько-урядової політики, що є стратегічною політико-правовою основою для формування узгодженого (парламентського та урядового) порядку денного, розробки і прийняття необхідних законів, загальнодержавних програм розвитку у відповідній сфері, інших стратегічних документів. При цьому провідна (організаційно-управлінська) роль парламенту проявляється, зокрема, у процесі стратегічного планування розвитку законодавства за

участі глави держави та уряду, визначення пріоритетності питань порядку денного, схвалення у формі законів розробленої урядом державної політики, що включає також і підзаконні нормативно-правові акти та майбутні заходи з їх реалізації.

Парламент у конституційно-правових відносинах з урядом (підзвітним суб'єктом) виступає з одного боку як регулюючий суб'єкт (коли законодавчо унормовує організацію, повноваження і порядок діяльності уряду, систему міністерств і граничний склад членів уряду), а з іншого боку - як контролюючий суб'єкт за законною і добросовісною діяльністю уряду, доцільністю та ефективністю його політики. Характер зазначених двосторонніх горизонтальних відносин, політико-правова природа яких виключає субординацію та вжиття щодо уряду заходів адміністративного впливу, зумовлює “двоканальну” взаємодію у процесі розробки та втілення державно-правової політики.

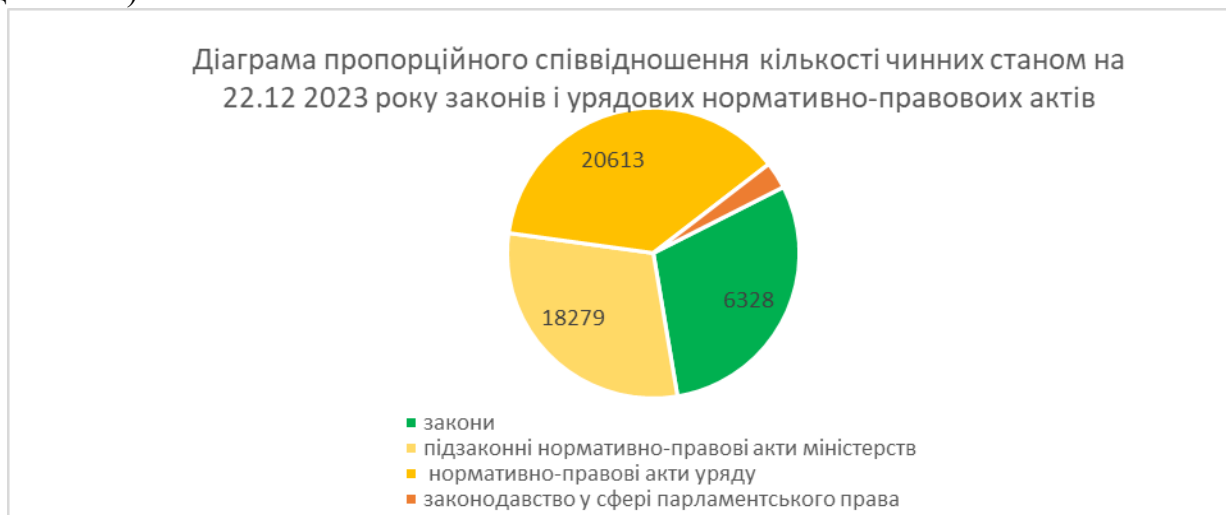
Відповідна взаємодія здійснюється на основі регламентованих правил під час:

1) законотворчого процесу (у тому числі з удосконалення положень закону про Кабінет Міністрів України, про центральні органи виконавчої влади з ініціативи уряду);

2) здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду щодо формування та практичного втілення ним державної політики;

3) “санкціонування” парламентом від імені Українського народу необхідності розробки нової політики, спрямованої на вирішення суспільної проблеми, що ідентифікована як така у процесі парламентсько-урядової співпраці з використанням інструментів громадського, урядового, парламентського та судового контролю.

Авторська візуалізація на діаграмі кількісних показників результатів вироблення на основі коопераційної співпраці законодавчої та виконавчої влади поточної державно-правової політики, наочно підтверджує логіку викладених теоретичних аргументів щодо наявності у взаємовідносинах парламенту та уряду організаційно-керуючого впливу законодавця (керуючої підсистеми) на цілеспрямоване функціонування уряду (керованої підсистеми).



На відміну від “виробничого” процесу спільного парламентсько-урядового законотворення, який не підпадає під ознаки класичної виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності, правозастосовна діяльність парламенту з реалізації організаційно-установчої (наприклад формування чи зміна складу уряду, удосконалення за пропозицією уряду системи міністерств) та контрольної функцій у процесі взаємодії з урядом, свідчить про наявність у такій діяльності ознак організаційно-управлінського характеру. А оскільки уряд не перебуває в організаційному підпорядкуванні парламенту, то контроль з боку останнього щодо діяльності уряду є зовнішнім.

Відтак, законодавчо визначений на основі принципу ідеологічного та політичного плюралізму організаційно-правовий механізм зовнішнього парламентського контролю за діяльністю уряду (на предмет її законності та доброчесності, а також доцільності й ефективності його політики) спрямований на забезпечення здійснення доброчесного урядування у демократичний спосіб.

Конструктивний характер контрольно-наглядових двосторонніх урядово-парламентських відносин випливає з природи єдності державної влади, конституційно-правового статусу уряду – вищого органу у системі органів виконавчої влади, конституційно-правового статусу парламенту – загально-національного представницького органу та конституційно-правового статусу урядовців і парламентаріїв, які виконують свої обов'язки на професійній (платній) основі.

У результаті порівняльного аналізу інституційно-функціональних характеристик уряду та парламенту до схожих рис організаційно-правового механізму їх функціонування ми віднесли:

- 1) засідання (колективна форма) відповідно парламенту чи уряду;
- 2) діалог парламентаріїв і членів уряду як юридично рівних політичних суб'єктів (горизонтальні відносини поза адміністративною субординацією);
- 3) **колективний професіоналізм** (умова компетентного, ефективного та відповідального врядування), що реалізується на платній основі в межах бюджетних асигнувань;
- 4) унормування порядку організації роботи як парламенту, так і уряду власним регламентом, що вказує на наявність ознак самоорганізації та процедурної самоврядності у діяльності цих автономних державно-владних утворень.

Як вбачається з наведеного переліку, спільною рисою сучасного демократичного, доброчесного врядування для парламентаріїв і урядовців є принцип колективної професійної компетентності. Цей принцип реалізується ними на засіданнях відповідно парламенту та уряду, парламентських і урядових комітетів, через інші організаційні форми горизонтальної співпраці юридично рівних політичних суб'єктів. Наприклад, реалізація зазначеного принципу шляхом пропорційного формування персонального складу всіх парламентських комітетів і коаліційного уряду виконує з одного боку системоутвірну роль у належній (компетентній) організації роботи парламенту, його органів та уряду на засадах плюралістичної демократії, а з іншого боку - сприяє додержанню гарантій парламентської опозиції та реалізації плюралістичного процесу формування і реалізації узгодженої, ефективної державної політики.

Таким чином, на відміну від формалізованого об'єктивного фактору - принципу колективної професійності (як бажане), фактичне доброчесне здійснення парламентаріями та урядовцями правотворчої і контрольної функцій на професійній основі (як дійсне) ми відносимо до суб'єктивного фактору, що включає професійний досвід, рівень компетентності, рівень політичної та правової культури, морально-етичну поведінку тощо. Звідси робимо умовивід, що саме якість людського капіталу (політичної еліти) має визначальний характер для реалізації парламентсько-урядових відносин на основі усвідомлення сутності сучасних стандартів плюралістичної демократії.

Професійна ж і доброчесна основа державного управління впливає з європейських стандартів парламентаризму та доброго урядування.

Суспільно необхідна коопераційна співпраця уряду і парламенту щодо формування та втілення державної політики має спільне цілепокладання - забезпечення сталого

суспільного розвитку в умовах глобалізаційних процесів.¹ Сприяння реалізації цілей сталого розвитку з боку парламенту та уряду здійснюється, насамперед, шляхом якісного законодавчого та підзаконного забезпечення керованості суспільством як соціальною системою з метою стабілізації суспільних відносин, своєчасного удосконалення загальнообов'язкових правил, підтримання правопорядку тощо. Виходячи з цілепокладання управлінської діяльності, досягнення мети прийнятого закону у контексті його державно-владного впливу на суспільні відносини, перевіряється з урахуванням своєчасності та якості виданих для реалізації цього закону підзаконних нормативно-правових актів за допомогою засобів постзаконодавчого контролю (*ex post evaluation* у країнах Європи). Зокрема, парламент за допомогою засобів парламентського контролю за формуванням і впровадженням урядом державної політики забезпечує чіткість, лаконічність і зрозумілість поточного законодавства, а приймаючи відповідні політико-управлінські рішення “санкціонує” у такий спосіб від імені Українського народу раціональний розподіл наявних національних ресурсів (часових, людських, фінансово-матеріальних тощо) для їх ефективного використання та отримання запланованих результатів.

Як зазначає О. Скаун: “Правова форма здійснення функцій держави – управлінська діяльність держави, яка полягає у вчиненні юридично значимих дій щодо виконання державних функцій у порядку, визначеному законом, і має правові наслідки” [14, с. 79].

Накладення цієї теоретичної аксіоми на правотворчу діяльність (з підготовки й прийняття нормативно-правових актів), а також на правозастосовну (правовиконавчу) діяльність як такі, що належать до правових форм здійснення функцій держави, підтверджує, що законодавча та підзаконна нормотворчість здійснюються відповідно парламентом і урядом також у правових формах згідно з юридичною процедурою.

Закріплена урядовим і парламентським регламентами діалектична логіка послідовності відповідних дій з боку уряду та парламенту, що передують ухваленню політико-управлінських рішень, зумовлена закономірностями взаємозалежності трьох динамічних процесів - циклу політики, циклу закону та циклу управління, що збігаються у часі на відповідній стадії політики, життєвого циклу закону та фази управління. При цьому повний цикл формування державно-правової політики включає дозаконодавчий та законодавчий процес, а також процес підзаконного правотворення, чим зумовлено особливості здійснення парламентського контролю упродовж відповідних циклів політики.

Оскільки існуючі форми та методи парламентського контролю за діяльністю уряду мають правозастосовний характер і в межах циклу політики збігаються у часі з відповідною фазою державного управління на стадії процесу підготовки проекту політико-управлінського рішення, його прийняття та виконання рішення, можемо виснувати, що відповідні публічні засоби парламентського контролю є інтегрованою складовою (політичною частиною) процесу демократичного, добросовісного врядування.

Висновки. На основі аналізу системоутвірних властивостей взаємопов'язаних компонентів організаційно-правового механізму парламентсько-урядової взаємодії можемо зробити такі узагальнення:

¹ резолюцією Генеральної Асамблеї ООН АЛТЕ8/70/1 від 25 вересня 2015 р. було ухвалено документ "Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі стійкого розвитку на період до 2030 року"

1) Особливості парламентсько-урядових відносин у процесі здійснення парламентського контролю зумовлені їх конституційно-правовою природою, відсутністю підпорядкованості парламентові уряду як підзвітної, контрольованої підсистеми, що виключає існування субординаційних зв'язків та адміністративні методи втручання у його діяльність. Тому реалізуючи засоби парламентського контролю з використанням методу переконання парламент опосередковано коригує хід управлінської діяльності уряду відповідно до запланованих цілей і завдань, забезпечуючи у такий конституційний спосіб демократичне, доброзичесне урядування.

2) Організаційно-правовий механізм коаліційної парламентсько-урядової взаємодії складається з двох компонентів – забезпечувального (нормативного) та управлінського (організаційного). Забезпечувальний компонент - це законодавчо визначені процесуально-процедурні правила, що раціоналізують організацію спільної (коаліційної) парламентсько-урядової діяльності, а управлінський компонент – це професійна, безперервна організація належного функціонування уряду та парламенту на основі досконалого нормативного компоненту. Відповідно інтегрованою частиною зазначеного механізму є організаційно-правовий механізм парламентського контролю щодо діяльності уряду, що містить процесуально-процедурні правила реалізації гарантій прав парламентської меншості (опозиції).

3) Властива парламентській та урядовій структурам як автономним підсистемам механізму держави потенційна емерджентність проявляється через сумарний ефект їх функціонування. Відповідно синергія процесу парламентсько-урядової взаємодії досягається тоді, коли засоби парламентського контролю застосовуються парламентською опозицією з конструктивною метою, а колективні форми та партнерський зміст (політичний діалог юридично рівних суб'єктів) їх реалізації відповідають згаданим європейським стандартам плюралістичної парламентської демократії. Будь-які відхилення взаємопов'язаних системоутвірних компонентів (нормативного чи організаційного) від плюралістичних засад спотворюють сутність загальнонаціональної представницької природи парламентського контролю та демократичний характер його форм і методів.

Використана література

1. Мурашин Г.О. Демократія. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко та ін. Київ : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й. URL: <https://leksika.com.ua/11850607/legal/demokratiya> (дата звернення: 20.10.2020).
2. Поліщук Н. Філософський енциклопедичний словник / Редкол.: В.І. Шинкарук та ін. Київ : Абрис 2002 URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskyi_entsyklopedychnyi_slovnyk.pdf (дата звернення: 20.10.2020).
3. Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2014. 20 с.
4. Резолюція ПАРЄ 1601 (2008) Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753_1601_Opozytsija_rezoljutsija.htm (дата звернення: 21.10.2020).
5. Теплюк М.О., Ющик О.І. Проблема взаємодії принципів єдності та поділу державної влади. *Право України*. 2023. № 11. С. 58-67. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001452308> (дата звернення: 22.10.2020).
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 664 с.

7. Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України: політико-правовий аналіз. — Х., 2003. — С. 17.
8. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. Право України. 2008. № 1. С.17—20.
9. Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. — К.: МАУП, 2005. — 792 с.
11. Оболенський О.Ю. Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
12. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Видавництво «Право», 1996. 164 с.
https://shron1.chtyvo.org.ua/Tsvietkov_Viktor/Derzhavne_upravlinnia_osnovni_factory_efektyvnosti_polityko-pravovyi_aspekt.pdf (дата звернення: 20.10.2020).
13. F.von Benda-Bechmann. Scapegoat and Magic Charm: Law in Development Theory and Practice // J. Legal Pluralism and Unofficial L., 28 (1989), 129. Цит. за: Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеєсекере Н. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. Пер. з англ./ За заг. ред. М.Мельника. — К.: Сфера, 2006. — С. 7.
14. Скаун О. Теорія держави і права : [підручник] / О. Скаун ; пер. з рос. С. Бураковського. — 2-ге вид. — Х. : Консум, 2005. — 656 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~