

**Словська Ірина Євгенівна,**

доктор юридичних наук, професор

(Національний університет

водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9587-2300>

## ПАРЛАМЕНТСЬКА ДЕМОКРАТІЯ, ПРАВО І ПОЛІТИКА: ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНІСТЬ ПОНЯТЬ

*Стаття вивчає особливості реалізації парламентської демократії Українською державою. Досліджуються основні ознаки та визначення поняття «парламентаризм», пов'язаність права і політики. Аналізується вплив Верховної Ради України на формування права і політики.*

*Автор наводить статистику із законотворчої діяльності парламенту в період воєнного стану з лютого по червень 2022 року. Вказує кількість і зміст ухвалених правових актів, суб'єктів їх подання, активність окремих фракцій і народних депутатів у сфері законотворчості.*

*У статті наводяться приклади реалізації установчої функції парламентом (вирішення кадрових питань).*

**Ключові слова:** парламент, законодавчий орган влади, парламентаризм, законотворча діяльність, закон, постанова, народний депутат.

**Постановка проблеми.** Побудова правової держави стосується всіх сфер суспільного і державного життя, що характеризується суттєво якісними новими рисами організації публічної влади, гарантуванням прав особи. Ці зміни зобов'язують науковців, практичних працівників більш глибоко досліджувати принципи конституційного ладу на сучасному етапі державного розвитку і дещо інакше висвітлювати проаналізовані в учбовій та спеціальній літературі визначення особливостей державного і суспільного устрою.

Основний закон 1996 року [1], який розкрив політичну систему України і в Розділі IV закріпив правовий статус Верховної Ради України, заклав підвалини парламентаризму. Не претендуючи на аналіз всієї проблеми, висловимо свої думки з приводу конституційних принципів правового регулювання парламентського правління і намагатимемося доказати, що: 1) парламентаризм є багатовимірним соціально-політичним і конституційним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і соціально-політична та конституційна практика, і конституційна форма існування та функціонування народу та держави, і історичний стан державності; 2) право є формою і своєрідним інструментом, засобом вираження політики, її гарантом, якщо політика здійснюється на основних засадах права; 3) Верховна Рада України як орган законодавчої влади, ухвалюючи правові акти, формує право, політику, є активним учасником державотворчих процесів.

**Аналіз останніх публікацій.** При підготовці матеріалу були використані праці таких авторів, як: О. Бабкіна, В. Горбатенко, А. Мохонько, О. Петришин, О. Скрипнюк, М. Цвік та ін. Крім того, при наведенні статистичних даних по роботі парламенту України опрацьовувалися електронні джерела. Та, попри все, не існує вичерпних досліджень і кожний новий аналіз – підґрунтя для подальших наукових пошуків.

**Основний матеріал.** Народні депутати України повинні втілювати якісно нову представницьку демо-

кратію, уособлювати справжнє народовладдя. І Конституція України 1996 року, і Закон України «Про статус народного депутата України» [2] високо підняли роль народних обранців, надавши їм широких повноважень. У своїй діяльності вони повинні керуватися загальнодержавними інтересами, враховувати запити населення.

Безперечно, поняття парламентаризму пов'язується з наявністю інституту, офіційно іменованого парламентом. Проте парламентаризм не повинен ототожнюватися виключно з традиційними організаційними або функціональними атрибутами тієї чи іншої форми правління. Звідси під парламентаризмом, на думку окремих науковців, слід розуміти особливий механізм або навіть алгоритм організації державної влади, структурно і функціонально заснований на відповідних конституційних цінностях і демократичних принципах за провідної ролі парламенту з метою утвердження та розвитку відносин соціальної справедливості та конституційного правопорядку.

Вірно зауважено в літературі, що, парламентаризм є багатовимірним соціально-політичним і конституційним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і соціально-політична та конституційна практика, і конституційна форма існування та функціонування народу та держави (народоправство, народне представництво, парламентська демократія), і історичний стан національної державності (національна ідентичність, конституційна традиція), і прояв громадянськості та політичної зрілості (політична та конституційно-правова свідомість, конституційна та парламентська культура, парламентська етика) тощо.

Парламентаризм варто інтерпретувати не лише у функціонально-телеологічному чи інституційному, а й у парадигмально-аксіологічному та доктринально-ідеологічному аспекті. У силу цього парламентаризм – це метатеоретичне соціальне явище, предтечею якого є численні спроби теоретичного осмислення національ-

ного та зарубіжного досвіду розвитку народного представництва та парламентської демократії [3, с. 288].

Отже, підсумовуємо, парламентаризм – невід’ємна складова частина правової держави і громадянського суспільства. Пріоритетне місце парламенту в політичній системі та державному апараті зумовлене специфічним характером впливу представницького органу на суспільні відносини шляхом реалізації представницьких, законодавчих, установчих, контрольних та інших функцій і повноважень [4, с. 23; 5, с. 82].

Законодавчий орган влади ухвалює політично значимі рішення.

Вплив права на політику у демократичній, правовій державі визначається тим, що в такій державі легітимність офіційної політики передбачає її відповідність праву, а легалізація – закріплення в правовому законі. Право є формою і своєрідним інструментом, засобом вираження політики, її гарантом, якщо політика здійснюється на основних засадах права, закріплює в конституційних законах політичний лад суспільства, механізми дії політичної системи, що втілюються в поділі влади; політичному плюралізмі; статусі партій, держави, в інших суб’єктах політики; процедурі виборів; політичних правах і свободах громадян як регулятора політики. Право унормовує суспільне життя, використовуючи для нього примусову силу держави.

Вплив права на політику проявляється і у встановленні межі певних міждержавних політичних відносин; визначенні межі та можливості діяльності опозиції та правлячих структур, перешкоджанні використанню права на користь політичної кон’юнктури. Він виступає своєрідним індикатором зрілості політики того чи іншого класу, народу (нації), держави – робить легітимними політичні рішення і органи державної влади, що забезпечує їм підтримку населення. [6, с. 60–61; 7, с. 282].

Основна мета політики – маніпулювати великими групами людей, спонукати їх рухатися у заданому напрямі. Це своєрідний різновид управління, який здійснюється за використанням влади для цілеспрямованого впливу на людей, владні структури суспільства в цілому або окремі його сфери з метою оптимізації (впорядкування, вдосконалення і розвитку) [8, с. 95]. Універсальність політики, її здатність впливати практично на всі відносини суспільства визначають особливий соціальний статус. Проте реалізація політики вимагає, відповідно, законодавчого забезпечення, завдяки якому політика стає нормою суспільного життя.

Право виступає інтегративною основою суспільства, формує його відповідні правові відносини [9, с. 1672]. За демократичної організації суспільства учасники політичних відносин перебувають у рівних умовах правового спілкування, що забезпечує баланс різних соціальних сил та їх конструктивну взаємодію [10, с. 167].

Аналізуючи політику і право в контексті розвитку суспільних відносин, співвідношення і взаємозв’язку цих інститутів, слід зазначити, що в часовому вимірі право виникає раніше за політику. Воно формується у період усвідомлення людиною своєї автономності і розвивається в процесі поступу соціальних відносин під впливом різних суспільних явищ, зокрема і політичних. Політика є одним із чинників формування права, але не його витоком і джерелом. Соціальні стосунки з приводу задоволення потреб та інтересів людей спричинили виникнення права. Право має політичну природу, оскільки за своєю суттю є нормативною формою узгодження волі та інтересів великих соціальних груп. Поряд із тим політика неможлива без функціонування держави і права [10, с. 161–162].

Про вищезгадану пов’язаність права і політики в діяльності Верховної Ради України свідчить статистика нормотворчої діяльності. За чотири місяці від початку війни Росії проти України (з 24 лютого по 21 червня 2022 року) парламент ухвалив майже дві сотні законів та постанов. В середньому за одне засідання народні депутати ухвалюють близько 20 документів.

Більше ніж за половину прийнятих законів – 57% – проголосували конституційною більшістю у 300 та більше голосів. Понад 80% ухвалених законів були подані народними депутатами.

Найбільший відсоток ухвалених законів був поданий самими народними депутатами (163 зі 197), на другому місці – урядові законопроекти (19 зі 197), на третьому – ініціативи президента (15 зі 197). Слід також зазначити, що більшість законопроектів від народних депутатів є колективними, крім організаційних питань від голови легіслатури, а також ініціатив президента та прем’єр-міністра.

Всі ухвалені закони та постанови Верховної Ради за час воєнного стану опубліковані в окремому розділі на сайті українського парламенту, станом на кінець червня там було зазначено 197 документів (122 закони, 75 постанов). Проте слід зазначити, що загалом голосувань за законопроекти за цей час було трохи більше (в середньому протягом одного засідання депутати розглядали близько 20 документів), але, очевидно, ще не всі опубліковані на сайті Верховної Ради України і є в публічному доступі.

Законопроекти Уряду протягом дії воєнного стану переважно присвячені економічній політиці (22% від усіх ухвалених законопроектів за цей час). Наприклад, неодноразових змін до бюджету України на цей рік, припинення аудиторської діяльності в Україні аудиторів та суб’єктів аудиторської діяльності, які пов’язані з РФ. Також це зміни до законодавства щодо передачі цілісних майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) та іншого майна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.

На другому місці в тематичній рубриці ухвалених законів – документи правової політики, зокрема низка змін до Кримінального кодексу (наприклад, посилення відповідальності за мародерство), Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом та ін.

На третьому місці – закони, які стосуються безпеки та оборони України. Половина поданих за цей час до парламенту законодавчих ініціатив президента стосується саме теми безпеки та оборони. Це логічно, адже президент України є Верховним головнокомандувачем ЗСУ згідно зі статтею 106 Конституції та у разі збройної агресії проти України приймає рішення щодо застосування Збройних Сил України з метою оборони держави.

Серед ухвалених законів та постанов за час дії воєнного стану є законодавчі ініціативи від депутатів майже усіх фракцій та груп ВРУ, крім представників колишньої ОПЗЖ (наразі це групи ПЗЖМ та «Відновлення України»), представників групи «Довіра», а також позафракційних депутатів (не рахуючи керівництво ВРУ, яке також є позафракційним).

Що ж до пофракційного розподілу ухвалених законів, то більшість належить ініціативам представників владної «Слуги народу» (74%). На другому місці – позафракційні депутати (14%). Це здебільшого ініціативи керівництва парламенту – голови Верховної Ради України Р. Стефанчука та першого заступника О. Корнієнка. Їхні ініціативи переважно стосуються організаційних

питань роботи Верховної Ради, заяв та звернень від українського парламенту до міжнародних організацій, фондів та установ.

На третьому місці серед фракцій та груп за ухвалення законами за час воєнного стану – «Голос», половина ініціатив були подані Я. Железняком, зокрема на тему економічної політики (про податкові пільги для виробників україномовних аудіокниг та про звільнення від оподаткування за винагороду за передану ЗСУ придатну для застосування трофейну військову техніку).

Крім того, за час воєнного стану Верховна Рада ухвалила два закони, які були подані п'ятим президентом України та народним депутатом від фракції «Європейської солідарності» П. Порошенком. Обидва законопроекти були колективні, прийняті на засіданні 3 березня і стосувались інформаційної безпеки.

З ініціатив народних представників фракції «Батьківщини» за час дії воєнного стану було ухвалено три закони – один із рубрики «економічна політика» від заступника голови партії С. Власенка та два від вінницького мажоритарника О. Мейдича [11; 12].

Парламент України у сфері нормотворчості посилює роботу не лише з іншими інституціями держави, але й громадськими організаціями. Так, були неодноразові звернення до Національної асоціації адвокатів України задля здійснення моніторингу та правового аналізу внесених до Верховної Ради України проєктів законів, нормативно-правових актів інших суб'єктів нормотворення на предмет їхнього можливого впливу на стан захисту прав і свобод людини, а також на здійснення адвокатурою своїх функцій й завдань у випадку прийняття або затвердження таких актів.

Крім того, комітети Національної асоціації адвокатів України беруть активну участь і в розробленні пропозицій, і зауважень до проєктів законів та інших нормативно-правових актів з відповідного напрямку правового регулювання. Після 24 лютого до них надійшло близько 20 звернень від різних комітетів легіслатури щодо надання правового аналізу поданих на розгляд законопроектів. Опрацьовані запити, серед іншого, стосувалися внесення змін до кримінально-процесуального законодавства в період воєнного стану щодо запровадження додаткової відповідальності для посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку з неповерненням до України, а також пришвидшення строків досудового розслідування шляхом надання права прокурору виносити постанови про тимчасовий доступ до речей і документів тощо.

Зазначимо також, що було проаналізовано і законопроекти у податковій та медичній сферах. Так, Національна асоціація адвокатів України направила до парламенту науково-практичний висновок із забезпечення прав учасників війни на біологічне посттравматичне батьківство/материнство та запропонувала забезпечити таке право не лише на випадок втрати (суттєвого зниження) репродуктивних функцій унаслідок поранення,

травми або контузії, а й на випадок смерті військовослужбовців (постмортальну репродукцію) [13].

За період війни парламент ухвалював також кадрові зміни. Так, наприклад, 31 травня 2022 року Верховна Рада звільнила Уповноважену Верховної Ради України з прав людини Л. Денісову, а 18 липня – Міністра соціальної політики М. Лазебну. Ввечері 17 липня Президент опублікував два укази про усунення Голови СБУ та про відсторонення Генерального прокурора. Верховна Рада України затвердила ці рішення. Якщо звільнення Міністра соціальної політики відбувалося за звичайною процедурою (принаймні формально «за власним бажанням» і без зайвих скандалів), то процедура звільнення інших трьох осіб викликала великі дискусії. А у випадках з І. Венедіктовою та Л. Денісовою одна з причин для критики була спільною: застосування нового правового механізму, створеного нещодавно ухваленим законом № 2259-IX (для простоти будемо називати його особливим законом воєнного стану).

Особливий закон запровадив два нових механізми:

1. Президент України у період дії воєнного стану може прийняти рішення про відсторонення від займаної посади посадової особи, призначення на посаду та звільнення з посади якої віднесено до його повноважень (цю процедуру застосовували щодо І. Венедіктової, спершу її саме відсторонили і лише потім звільнили вже за іншою процедурою).

2. У період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України ... у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (цю процедуру застосовували щодо Л. Денісової) [14].

**Висновки.** Результатом взаємодії парламенту з іншими владними інститутами є ухвалення правових актів, що регулюють найважливіші сфери державного і суспільного життя. Вільна конкуренція «зацікавлених сторін» покликана забезпечити прийняття законних рішень у складних історичних умовах. Законодавча влада не делегує виконання конституційних повноважень іншим державним інституціям, іншим гілкам влади. Стабільність і безперервність парламентського процесу забезпечена ч. 4 ст. 83 Конституції, в якій передбачено, що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Парламент вирішує соціально-економічні, кадрові питання, питання національної безпеки і оборони, формуючи політичний вплив на всю систему державної і муніципальної влади. Суб'єктами права законодавчої ініціативи виступають майже всі гілки державної влади, представники майже всіх політичних сил в парламенті, що свідчить про консенсус і об'єднання зусиль.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Батанов О.В. Парламентаризм як феномен і категорія сучасного конституційного права. *Правова держава*. 2022. Вип. 3. С. 278–289.
4. Словська І.С. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 336 с.
5. Словська І.С. Парламентаризм: поняття та ознаки. *Право і суспільство*. 2011. № 2. С. 78–82.
6. Мохонько А.В. Право та політика як регулятори суспільних відносин. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 59–62.

7. Теліпко В.Е. Універсальна теорія держави і права : підручник. Київ : БІНОВАТОР, 2007. 512 с.
8. Політологія : підручник / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенко. Київ : Вид. центр «Академія», 2000. 528 с.
9. Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
10. Скрипнюк О.В. Право і політика: проблеми конфлікту і консенсусу. *Правова держава*. 2022. Вип. 3. С. 159–167.
11. Саліженко О. Чиї закони прийняли у парламенті під час воєнного стану? Дослідження Руху ЧЕСНО. *Новина ВРУ*. 5 липня 2022 року. URL: <https://www.chesno.org/>.
12. Закони воєнного часу: які рішення ухвалила Рада за чотири місяці. LB.ua. 5 липня 2022 року. URL: <https://lb.ua/news/>.
13. НААУ опрацювала близько 20 законопроектів за час дії воєнного стану. Національна асоціація адвокатів України. 7 жовтня 2022 року. URL: <https://unba.org.ua/>.
14. Війна війною, а порушення Конституції за розкладом. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 25 липня 2022 року. URL: <https://parlament.org.ua/>.

### References

1. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28 chervnya 1996 roku URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
2. Pro status narodnoho deputata Ukrainy: Zakon Ukrainy [On the status of a people's deputy of Ukraine: Law of Ukraine] vid 17 lystopada 1992 roku URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
3. Batanov, O.V. (2022). Parlamentaryzm yak fenomen i katehoriya suchasnoho konstytutsiynoho prava [Parliamentarism as a phenomenon and category of modern constitutional law]. *Pravova derzhava*, Vyp. 3, S. 278-289 [in Ukrainian].
4. Slovskaya, I.YE. (2013). Konstytutsiyno-pravovyy status parlamentu – Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Constitutional and legal status of the parliament - Verkhovna Rada of Ukraine]: monohrafiya. Kyiv: Yurinkom Inter, 336 s. [in Ukrainian].
5. Slovskaya, I.YE. (2011). Parlamentaryzm: ponyattya ta oznaky [Parliamentarianism: concepts and signs]. *Pravo i suspilstvo*, № 2, S. 78-82 [in Ukrainian].
6. Mokhonko, A.V. (2011). Pravo ta polityka yak rehulyatory suspilnykh vidnosyn [Law and politics as regulators of social relations]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, № 1, S. 59-62 [in Ukrainian].
7. Telipko, V.E. (2007). Universalna teoriya derzhavy i prava: pidruchnyk [Universal theory of the state and law]. Kyiv: BINOVATOR, 512 s. [in Ukrainian].
8. Babkina, O.V., Horbatenko, V.P. (Ed.) (2000). Politolohiya [Political science]: pidruchnyk. Kyiv: Vyd. tsentr «Akademiya», 528 s. [in Ukrainian].
9. Tsvik, M.V., Petryshyn, O.V. (Ed.) (2009) Zahalna teoriya derzhavy i prava [General theory of the state and law]: pidruchnyk. Kharkiv: Pravo, 584 s. [in Ukrainian].
10. Skrypnyuk, O.V. (2022). Pravo i polityka: problemy konfliktu i konsensusu [Law and politics: problems of conflict and consensus]. *Pravova derzhava*, Vyp. 3, S. 159-167 [in Ukrainian].
11. Salizhenko, O. (2022). Chyyi zakony pryynaly u parlamenti pid chas voyennoho stanu [Whose laws were adopted in the parliament during martial law]? *Doslidzhennya Rukhu CHESNO*. Novyna. VRU. 5 lypnya. URL: <https://www.chesno.org/> [in Ukrainian].
12. Zakony voyennoho chasu: yaki rishennya ukhvalyla Rada za chotyry misyatsi [Wartime laws: what decisions did the Council make in four months]. LB.ua. 5 lypnya 2022 roku [in Ukrainian].
13. NAAU opratsyuvava blyzko 20 zakonoprojektiv za chas diyi voyennoho stanu [NAAU worked out about 20 draft laws during the period of martial law]. *Natsionalna asotsiatsiya advokativ Ukrainy*. 7 zhovtnya 2022 roku URL: <https://unba.org.ua/> [in Ukrainian].
14. Viyna viynoyu, a porushennya Konstytutsiyi za rozkladom [War is war, and violations of the Constitution are scheduled]. *Laboratoriya zakonodavchykh initsiatyv*. 25 lypnya 2022 roku. URL: <https://parlament.org.ua/> [in Ukrainian].

### Slovskaya Iryna,

Doctor of Legal Sciences, Professor

(National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9587-2300>

## PARLIAMENTARY DEMOCRACY, LAW AND POLITICS: INTERCONNECTION OF CONCEPTS

*The article studies the peculiarities of the implementation of parliamentary democracy by the Ukrainian state. The main features and definitions of the concept of «parliamentarism», the connection between law and politics are studied. The influence of the Verkhovna Rada of Ukraine on the formation of law and politics is analyzed.*

*The author emphasizes that parliamentarism is a multidimensional socio-political and constitutional phenomenon: it is an idea, a theory, a scientific direction, a socio-political and constitutional practice, and a constitutional form of existence and functioning of the people and the state (people's law, people's representation, parliamentary democracy), and the historical state of national statehood and Ukrainian regional civilization (national identity, constitutional tradition), and the manifestation of citizenship and political maturity (political and constitutional-legal awareness, constitutional and parliamentary culture, parliamentary ethics).*

*The article describes that law has a political nature, as it is essentially a normative form of coordination of the will and interests of large social groups. At the same time, politics is impossible without the functioning of the state and the law.*

*The above-mentioned connection between law and politics is shown by the author on the example of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine. Statistical data of rule-making activity, examples of implementation of the establishment function (dismissal from office) are given.*

*The author emphasizes that the stability and continuity of the parliamentary process is ensured by Part 4 of Art. 83 of the Constitution, which stipulates that in the event of the expiration of the term of office of the Verkhovna Rada of Ukraine during the period of martial law or state of emergency, its powers shall be extended until the day of the first meeting of the first session of the Verkhovna Rada of Ukraine elected after the abolition of martial law or state of emergency.*

**Key words:** *parliament, legislative body of power, parliamentarism, law-making activity, law, resolution, people's deputy.*

Надіслано до редколегії 18.11.2022