

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.3.7>

**В. В. Крейденко**

кандидат наук з державного управління,  
асистент кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового Інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
<https://orcid.org/0000-0003-2300-7857>

**Л. С. Григорович**

кандидат філософських наук, асистент кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
<https://orcid.org/0000-0002-0762-5498>

## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*Парламент є неодмінним суб'єктом у системі і державного управління у сучасних політико-правових умовах у зв'язку з необхідністю повноцінного забезпечення народного представництва, забезпечення дієвого й ефективного контролю за функціонуванням усього механізму влади відповідно до загальносуспільних потреб. Аналіз зміни цієї ролі проведено в розрізі диференціації зовнішньо-управлінських та внутрішньо-управлінських відносин, суб'єктом яких виступає Верховна Рада України. У структурі зовнішньо-управлінських відносин діяльність Верховної Ради України стала підпорядковуватися імперативу законодавчого забезпечення національної безпеки і оборони як провідної конституційної цінності й головного напрямку державної політики в умовах воєнного стану. Водночас у внутрішньо-управлінському вимірі перед самим парламентом як державним інститутом гостро постала проблема забезпечення власної безпеки та його сталого функціонування як єдиного органу законодавчої влади. З'ясовано, що відповідно до законодавства та правозастосовної практики у ході діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану склалася адаптивна модель управління її діяльністю, що лише частково відповідає потребам розвитку парламентаризму. Така модель склалася спонтанно, враховуючи екстремальні внутрішньо- та зовнішньополітичні умови існування і функціонування системи державного управління в екстраординарних умовах. Вона передбачає динамічне поєднання сталої конституційно-правової основи діяльності Верховної Ради України з фрагментарними змінами в її функціонуванні, зумовленими проблемами здійснення державного управління та безпековими потребами суспільства у сучасній воєнно-політичній динаміці.*

**Ключові слова:** парламент, парламентаризм, Верховна Рада України, державне управління, воєнний стан, народні депутати України.

**Постановка проблеми.** Функціонування системи органів державного управління як і кожної гілки влади чи окремого органу державної влади має свої особливості, обумовлені як умовами соціально-економічного життя суспільства та держави, так і їх правовим статусом, місцем у системі соціального регулювання, традиціями управлінської діяльності. Тому без розуміння особливостей та закономірностей організації та здійснення управління уявлення

про діяльність будь-якого елемента системи управління чи будь-якої з гілок влади не буде повним та адекватним реальному їх становищу в суспільстві і державі. Відповідно до сучасних світових політико-правових стандартів, історико-правових традицій і практики, здійснення законодавчої влади здебільшого персоналізується в діяльності парламенту – органу законодавчої влади в державі. Ця діяльність має багато форм і проявів, але у сфері державно-

го управління вона, насамперед, передбачає управління законодавчим процесом, організацію роботи апарату законодавчого органу, процедури контролю за виконавчою владою тощо, що мають управлінську природу та зумовлюють існування державно-управлінських відносин за участі парламенту як їх ключового суб'єкта. Така суб'єктність парламенту підтверджується тим, що в сучасному механізмі управління державними справами законодавчій владі належить особлива, центральна роль. Адже, будучи єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України [1]), Український Парламент – Верховна Рада України, природно, здійснює пріоритетну для державного управління функцію – законодавчу, що визначає алгоритми функціонування всієї системи державного управління відповідно до конституційно визначених сфер виключного законодавчого регулювання (стаття 92 Основного Закону України [1]), а через свою законодавчу діяльність здійснює й управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави [2].

Своєрідним «підтвердженням» приналежності Верховної Ради України до числа суб'єктів державного управління є і те, що відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України рішення Парламенту можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства (частина четверта статті 22, пункт 1 частини третьої статті 151, стаття 266 Кодексу [3]).

Сучасні зміни функціонування Парламенту як суб'єкта державного управління зумовлюються політико-правовими та адміністративними особливостями воєнного стану, що передбачає надання органам виконавчої влади та органам військового управління додаткових повноважень, необхідних, підкреслюється у відповідному у законах та інших нормативних актах, ухвалених і прийнятих у зв'язку із російською воєнною агресією проти України, зокрема, «для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» [4; 18].

В Україні воєнний стан було запроваджено «у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» [5], починаючи з 24 лютого 2022 року [6]. У зв'язку з три-

ваючими воєнними діями з військами держави-агресора він був декілька разів пролонгований, останнього разу – до 18 серпня 2023 року [7].

Відповідно, умови реалізації компетенції Верховної Ради України у сфері державного управління зазнали суттєвих змін, що потребують ретельного наукового дослідження для науково-теоретичного визначення та практичного розв'язання низки управлінських проблем, актуалізованих у зв'язку із введеним у державі спеціальним правовим режимом воєнного стану.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні, конституційно-правові та державно-управлінські проблеми з'ясування ролі Верховної Ради України у системі державного управління досліджувалися представниками різних галузей науки: державного управління, теорії та соціології права, історії права і держави, політології, конституційного та адміністративного права, що оправдано як особливим місцем Парламенту у системі органів влади та системи державного управління, так і специфікою розвитку теорії і практики державного управління в Україні та незавершеністю започаткованих реформ у цій сфері суспільних відносин. Згадані проблеми були предметом дослідження у працях таких вчених, як Ю. Барабаш, В. Борденюк, Ю. Ганжуров, А. Георгіца, В. Гошовська, Л. Григорович, В. Журавський, Г. Журавльова, А. Заєць, Ю. Кириченко, В. Костицький, В. Литвин, С. Мельник, А. Нижник, О. Совгіря, С. Пономарьов, А. Селіванов, І. Словська, М. Теплюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін. Проте більшість зроблених ними висновків стосуються ординарних (мирних) умов здійснення управлінської ролі Верховної Ради України у відповідних процесах.

Сьогодні діяльність Парламенту адаптується до нового правового режиму, спричиняючи, своєю чергою, й суттєвий вплив на всю систему державного управління. Оскільки воєнні дії вносять суттєві корективи в функціонування державного механізму і всіх його елементів, то на перший план закономірно виходить питання забезпечення ефективної роботи всієї системи державного управління в умовах воєнного стану, з урахуванням нових ризиків та обставин [8].

**Виклад основного матеріалу.** Найголовніше, що в нових умовах широкомасштабної російської збройної агресії діяльність Верховної Ради України, як і всіх інших органів державної влади, продовжує здійснюватися на засадах компетенційної сталості та функціонального

контитуїтету, себто відповідно до конституційно визначених правил, єдиних як для умов мирного часу, так і для умов воєнного стану, із дотриманням усіх правил і процедур, передбачених законодавством. Традиційно чи не найбільшою загрозою в умовах воєнного стану для парламенту вважаються обмеження парламентської автономії, а за певних умов – маргіналізація парламенту з боку виконавчої влади [9], що посилюється за рахунок зміцнення військової складової, переходу від верховенства закону до домінування підзаконного правового регулювання та нівеляції ролі закону. Такі загрози дійсно виникають, як показує досвід, за умов несталих демократичних режимів, нетривких демократичних традицій публічного урядування та слабкої вкоріненості інституту парламентаризму в державному управлінні. Адже в умовах воєнного стану, «коли йдеться про життя і безпеку людей, кращі результати дає концентрація влади в руках однієї людини чи невеликої групи людей. Для цих випадків у конституціях і законах демократичних держав передбачені тимчасові обмеження демократії, так само як і відновлення повноцінного її функціонування після того, як ситуація нормалізується» [10]. Відтак, умови воєнного стану є своєрідною перевіркою на міцність інституційної й функціональної структури органу законодавчої влади, його дієвості та спроможності оперативного в екстремальних умовах задовольняти суспільні і державні потреби і запити, не втрачаючи при цьому своєї сутнісної природи і призначення в демократичному суспільстві.

Якщо узагальнити особливості управління внутрішніми парламентськими процесами, то в цьому вимірі державного управління, на нашу думку, можна виокремити і простежити такі ключові особливості:

1) забезпечення керованості та постійності роботи парламенту, що є найбільшим управлінським досягненням у функціонуванні Верховної Ради України в умовах воєнного стану. Її керівництвом було забезпечено безперервне функціонування парламенту як цілісного державного органу, попри загрози захоплення Києва (особливо у лютому – березні 2022 року) та інші небезпеки військового гатунку, що не зникли і досі. При цьому Верховна Рада України, на відміну від умов мирного часу, працює в режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні [11]. Гарантією безперервності

функціонування парламенту є правило, згідно з яким у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану (частина друга статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4]), тобто передбачається інституційна неперервність її функціонування, збереження її повноважності і продовження реалізації повноважень;

2) встановлено деякі організаційні особливості управління роботою парламенту на підзаконному правовому рівні, що посилюють одноосібну владу Голови Верховної Ради України, що відповідає загальносистемній тенденції державного управління в умовах воєнного стану щодо концентрації повноважень з управління складними соціальними системами [10]. Так, відповідно до нових правил Голова Верховної Ради України (за його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України) оголошує перерву у триваючому пленарному засіданні Верховної Ради України, визначає час і місце його продовження, а також, за потреби, визначає спосіб голосування народних депутатів України на ньому з питання, що розглядається. При цьому для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання Верховною Радою України контрольної функції скликаються відповідно засідання її комітетів (тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій), які проводяться невідкладно, у тому числі в режимі відеоконференції, під час перерви у пленарному засіданні Верховної Ради України [11];

3) склад керівництва Верховної Ради України, структура її постійних робочих органів – парламентських комітетів, а також робота апарату парламенту помітних змін не зазнали, що сприяло забезпеченню підтримання інституційного правопорядку у Верховній Раді України, забезпеченню її діяльності з боку підрозділів її Апарату. Парламентські комітети працюють у звичному ще з часів пандемії коронавірусу COVID-19 режимі відеоконференцій, що дозволяє гарантувати безпеку їх членів та забезпечувати безперервність комітетської роботи. Певний виняток у цьому сенсі становить Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова, який наразі налічує лише 3 члени (що властиво комісіям органів місцевого самовря-

дування, але аж ніяк не постійно діючим колегіальним робочим органам парламенту), внаслідок чого його дієздатність є мінімальною, проте ініціатив щодо зміцнення його спроможності поки що не помітно, всупереч необхідності законодавчого забезпечення інформаційної безпеки та поєднання її з вимогами свободи слова. Відсутність ініціатив зміни складу керівництва Верховної Ради України та перегляду її структури засвідчує про усвідомлення парламентаріями необхідності збереження стабільності й керованості внутрішньо-парламентськими процесами в умовах воєнного стану.

Робота апарату парламенту в умовах воєнного стану, натомість, стала особливо уразливою сферою діяльності Верховної Ради України з огляду на незахищеність парламентського персоналу, зменшення його чисельного складу через воєнні обставини, відомий консерватизм і слабку налаштованість інституційної структури апарату до оперативного реагування на виклики воєнного стану. Водночас у реалізації управлінської компетенції щодо апарату Верховної Ради України зберігається історично-сформований інституційний дуалізм Голови Верховної Ради України та керівника Апарату, що може породжувати своєрідну компетенційну «конкуренцію», якої вдається уникати в умовах воєнного стану;

4) дещо послаблена управлінська дисципліна в діяльності як народних депутатів України, так і підрозділів Апарату Верховної Ради України. Так, дострокове припинення повноважень окремих народних депутатів (загалом – 17) та неможливість заповнення вакантних місць у парламенті внаслідок заборони проведення виборів замість вибулих депутатів призвели до безпрецедентного скорочення депутатського корпусу, що наразі складає 404 (з 450 конституційно визначених) народних депутатів України. Відтак, нагальною управлінською проблемою залишається забезпечення дисципліни представників депутатського корпусу, зокрема особистої присутності народних депутатів на пленарних засіданнях парламенту (з початком російської агресії 2022 року понад 20 народних депутатів залишили територію України і тривалий час не з'являлися у Верховній Раді України), а також дотримання ними вимог законодавства і загальноновизначених норм суспільної моралі, що особливо загострилося в умовах воєнного стану. Втім, ці процеси, а так само, як і спроби врегулювати можливість участі народних депута-

тів у захисті держави [12], істотно не вплинули на інституційну спроможність Верховної Ради України. Вона і надалі продовжує приймати рішення, понад 40% із загального числа яких ухвалюється більшістю понад 300 голосів [13]. Конституційність процедури їх ухвалення жодного разу не оспорювалася в Конституційному Суді України. Відтак, усі рішення Верховної Ради України продовжують прийматися в конституційно визначений спосіб, зокрема конституційно встановленим кворумом, який не зазнав змін під час воєнного стану. Зберігається й вимога ухвалювати рішення виключно шляхом голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, що унеможлиблює інший спосіб прийняття парламентських рішень;

5) регламентна процедура ухвалення актів парламенту України змін не зазнала, попри неодноразове коригування норм Регламенту Верховної Ради України від 24 лютого 2022 року (зокрема, законами № 2243-IX від 3 травня 2022 року, № 2259-IX від 12 травня 2022 року, № 2345-IX від 1 липня 2022 року, № 2846-IX від 13 грудня 2022 року, № 2849-IX від 13 грудня 2022 року). Натомість широкого застосування набули різноманітні відступи від правил ординарної законодавчої процедури із поширенням «скорочених» законодавчих процедур, коли більшість проектів (59%) [14] стають законами вже на етапі першого читання без проведення другого (частина друга статті 114 Регламенту Верховної Ради України [15]); друге читання за таких умов стає факультативним, а не обов'язковим інститутом законодавчої процедури; ухваленню рішень часто передують «скорочена процедура обговорення» (стаття 31 Регламенту Верховної Ради України [15]), що дає змогу заощаджувати час та прискорювати ухваленню багатьох потрібних в умовах воєнного стану законодавчих рішень. Водночас спроби запровадити дистанційну форму роботи парламенту (у режимі відеоконференції) в умовах воєнного стану Верховною Радою України не були підтримані.

Зберігається необхідність запровадження чітко визначеного, гнучкого й адаптованого до вимог воєнного часу законодавчого процесу, що дозволить виконавчій владі ухвалювати необхідні законодавчі зміни. І, навпаки, збереження законодавчої процедури в нинішньому вигляді – як громіздкої і повільної, змушує виконавчу владу вдаватися до прийняття управлінських рішень, які можуть знаходитися у площині повноважень Парламенту. Відтак, потреби

оптимізації управління у Парламенті зумовлюють такий прискорений законодавчий процес, який, з одного боку, повинен включати «базову структуру» або «істотні ознаки», незмінні в умовах конституційної демократії, а, з другого боку, містити і правила тимчасового характеру, що сприятимуть прискоренню ухвалення потрібних для держави (в умовах воєнного стану) управлінських рішень парламенту [16];

6) на перший план вийшла проблема забезпечення безпеки Верховної Ради України та народних депутатів України, що зумовило прийняття безпрецедентних рішень щодо обмеження відкритості в діяльності парламенту України, адже агресор неодноразово заявляв про свої наміри уразити «центри прийняття рішень» в Україні, тобто поставити під загрозу напад Верховну Раду України (її адміністративні будівлі). За таких обставин, Верховна Рада України змушена була обмежити відкритість інформації про свою діяльність, припинивши прями трансляції своїх засідань [17]. Відтак, з міркувань безпеки більшість рішень парламенту приймаються в режимі секретності, громадяни отримують інформацію про парламентські рішення лише постфактум, та й то дозвано, що відтерміновує поінформованість суспільства про результати роботи Верховної Ради України, але оправдано міркуваннями безпеки.

7) піднесення законотворчої активності парламенту в умовах воєнного стану та акцентування уваги на пріоритетних напрямках забезпечення державного управління чітко засвідчують зростання політико-правової ролі Верховної Ради України у державно-управлінських процесах. Проте таке зростання є все ж відносним. Адже інтенсифікація законодавчої діяльності не означає автоматичного піднесення якості законів: так, лише у 2022 році 5 законопроектів було прийнято в день реєстрації; 12 законопроектів — наступного дня після реєстрації. Більшість законопроектів (59%) стали законами вже після першого читання – без проведення другого читання, хоча протягом попередніх двох сесій Верховної Ради України дев'ятого скликання наявним був протилежний тренд: дві третини законів приймалися у другому читанні. Відтак, парламент України пішов на свідоме скорочення процедури розгляду законів, приймаючи відповідні рішення без формальної зміни регламентних процедур розгляду законів [14].

**Висновки.** Діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану без опертя

на будь-який попередній досвід забезпечила формування адаптивної моделі функціонування Парламенту у системі державного управління та його участі в управлінських відносинах. Аналіз цієї діяльності свідчить про спроможність Верховної Ради України забезпечити її ефективно функціонування як органу законодавчої влади, приймати якісні закони, впливати на перебіг політико-правових подій з врахуванням особливостей воєнного часу. Ці суспільні та державно-управлінські процеси потребують подальших досліджень, як особливі в історії українського парламентаризму, у рамках як науки державного управління, так і інших галузей науки з наступним синтезом результатів цих досліджень задля їх широкого врахування у діяльності Верховної Ради України та функціонуванні усього механізму державної влади.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30, ст. 141.
2. Євтушенко О.Н., Андріяш В.І. Державне управління : [навчальний посібник у трьох частинах]. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. С. 19.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37, ст. 446.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28, ст. 250.
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
6. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
7. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» : Закон України від 2 травня 2023 року № 3057-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3057-IX#Text>
8. Миколюк А.В. Публічне управління в умовах військового стану : питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 48.
9. Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 23.

10. Гошовська В.А. Парламентаризм : підручник. Київ : НАДУ, 2016. С. 38.
11. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії в умовах дії воєнного стану : Постанова Верховної Ради України від 7 лютого 2023 року № 2912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2912-20#Text>
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану) : проект Закону (реєстр. № 7187 від 21 березня 2022 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39250>.
13. Саліженко О. Річниця війни : як парламент рік працював в умовах воєнного стану. URL: <https://www.chesno.org/post/5519/>
14. Лабораторія законодавчих ініціатив. Про плюси та мінуси закритого «турборежиму». URL: <https://parlament.org.ua/2022/12/12/voyennij-parlamentarizm-yak-parlamentariyi-vidpratsyuvav-umovah-spilnoyi-zagrozi/>.
15. Регламент Верховної Ради України : Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 14–15, № 16–17, ст. 133.
16. Кириченко Ю. Український парламент під час війни. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukrainskyu-parlament-pid-chas-viyny/>
17. Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану : Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2022 року № 2568-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2568-IX#Text>.
18. Костицький В.В. Політико-правові проблеми протидії антиукраїнській війні у контексті європейської безпеки. *Wspolczesne wyzwania bezpieczenstwa europejskiego*: by Wydawnictwo Attyka – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Krakow, 2016. P. 105–112.

**Kreidenko V. V., Hryhorovych L. S. The supreme council of Ukraine as a subject of state-administrative relations under the conditions of martial state**

*Parliament is an indispensable subject in the system and state administration in modern political and legal conditions in connection with the need to fully ensure people's representation, ensure effective and efficient control over the functioning of the entire mechanism of power in accordance with general societal needs. The analysis of the change in this role was carried out in terms of the differentiation of external-management and internal-management relations, the subject of which is the Verkhovna Rada of Ukraine. In the structure of foreign-administrative relations, the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine began to be subordinated to the imperative of legislative provision of national security and defense as a leading constitutional value and the main direction of state policy in the conditions of martial law. At the same time, in the internal management dimension, the parliament itself as a state institution faced the acute problem of ensuring its own security and its stable functioning as a single body of legislative power. It was found that in accordance with legislation and law enforcement practice, during the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine under martial law, an adaptive model of managing its activities was developed, which only partially meets the needs of the development of parliamentarism. Such a model developed spontaneously, taking into account the extreme domestic and foreign political conditions of existence and functioning of the state administration system in extraordinary conditions. It envisages a dynamic combination of the stable constitutional and legal basis of the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine with fragmentary changes in its functioning, caused by the problems of state administration and the security needs of society in modern military and political dynamics.*

**Key words:** *parliament, parliamentarism, Verkhovna Rada of Ukraine, state administration, martial law, people's deputies of Ukraine.*