

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГАНДЗЮК Артем Миколайович

УДК351.126(477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

25.00.02 – механізми державного управління

Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання та відповідне джерело

_____ А. М. Гандзюк

Науковий керівник – Гошовська Валентина Андріївна, доктор політичних наук, професор

КИЇВ – 2018

АНОТАЦІЯ

Гандзюк А.М. Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 “Механізми державного управління” – Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2018.

У дисертаційній роботі вирішено актуальне наукове завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні сучасних напрямів удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України та розробці практичних рекомендацій щодо їх застосування в діяльності депутатських фракцій з урахуванням перспективного європейського досвіду та напрямів реформування державного управління в Українській державі.

Охарактеризовано досвід європейських держав з розвинутими традиціями парламентаризму та з’ясовано особливості системної структуризації парламентів, що сприяють забезпеченню фракційної стабільності парламентів на засадах сформованої політичної культури, виконанні парламентаріями основних функцій та дотриманні парламентськими фракціями, які увійшли до складу коаліції, вимог коаліційної угоди.

Визначено характерні особливості та механізми забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України; розроблено модель та обґрунтовано її взаємообумовлені та взаємозалежні складові організаційного, політико-правового та ресурсного (кадрового, фінансового, інформаційного) механізмів державного управління з метою досягнення взаємоузгодженої та

ефективної взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України задля:

- утвердження структурно-ідеологічного типу утворення фракцій, в якому враховується ідеологічне підґрунтя їх існування та мотивована поведінка парламентаріїв на вироблення спільної позиції під час голосування в парламенті;
- закріплення тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід’ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей в державному управлінні;
- сприяння розвитку політичної відповідальності, толерантності, лідерства, професіоналізму парламентаріїв для набуття статусу вільного депутатського мандату у парламенті.

Аналіз організаційних, політико-правових та ресурсних (фінансових, кадрових, інформаційних) механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України й особливостей її взаємодії з Кабінетом Міністрів України засвідчили, що вони потребують більшої уваги до: особливостей діяльності парламентських фракцій в умовах парламентсько-президентської форми правління в державі; механізмів адаптації європейського досвіду стабільної структуризації парламенту; підвищення рівня згуртованості депутатської фракції на ідеологічно-ціннісних засадах; підготовки парламентаріїв до професійної діяльності, спрямованої на сталий розвиток держави та стабільне (довготривале й ефективне) функціонування уряду.

Розроблено практичні рекомендації керівникам парламенту, парламентських фракцій, політичних партій, інститутам громадянського суспільства, експертам парламентської діяльності, народним депутатам України з удосконалення означених механізмів.

Ключові слова: механізми державного управління, парламент, парламентська фракція, фракційна стабільність, механізми забезпечення фракційної стабільності, Верховна Рада України.

ANNOTATION

Gandziuk A.M. Improvement of enforcement mechanisms of factional stability in the Parliament of Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of manuscript.

Thesis for obtaining the candidate of sciences degree in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2018.

Constitutional recognition of parliamentary-presidential form of government in Ukraine brings about the necessity to reform the system of public administration in accordance with the contemporary trends pertaining to the development of parliamentarism. After all, Ukrainian parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine – is the only collegiate body of the state, which is elected by the people and which represents grass-roots interests, which is an open discussion platform for the “majority” and “minority”, the center of democratization in the contemporary conditions of state building. Ukrainian parliament has the authority to lay the legal foundations of social and public life through legislative drafting, definition of the principles of internal and foreign policy, approval of national programs of economic, sociotechnical, social, national and cultural development, environmental protection, and consent to the binding authority of international agreements.

In this context, the fractional stability of parliament attains a great value as one of the mechanisms for ensuring the successful activity of all branches of state power, harmonization of interaction between public authorities and civil society institutions on the basis of openness and partnership, increase of their cohesion, ability to find consensus, consolidation of socio-political positions.

The dissertation reveals the essence of enforcement mechanisms of factional stability in the Parliament of Ukraine and ways of their improvement.

The schematic illustration for ensuring factional stability of the Verkhovna Rada of Ukraine is elaborated and substantiated, which is based on the political

and legal peculiarities of harmonization of legislation in force with the European regulations that provide a legislative framework for the functioning of free deputy's seat in the system "parliamentary faction – coalition – opposition – parliamentary leadership"; on the organizational methods and means of formation of interaction between parliament and government on the principles of openness, partnership, political responsibility, tolerance, professionalism; on the instruments of internal factional structuring aimed at the implementation of innovative activity of parliamentary factions and the formation of new advisory and executive bodies, in particular general meetings of faction, faction's management, and faction's executive committee.

The possibilities of application of foreign practices are revealed in order to improve the enforcement mechanisms of factional stability in the Parliament of Ukraine: development of civil society, in particular political parties, political coalition and opposition; transparent and open interaction between government and civil society; creating conditions for signing a political agreement between parliamentary coalition and opposition; continuous preparation of political and politico-managerial leaders to preserve democratic values.

It is revealed that the existing enforcement mechanisms of factional stability in the Parliament of Ukraine (organizational, political, legal, material and technical, information, personnel) are insufficient and therefore there is a need for their improvement.

The ways for improvement of enforcement mechanisms of factional stability in the Parliament of Ukraine are defined, which include upgrading the level of unity of political party and parliamentary faction on ideological grounds; preparation of political leaders for statesmanlike thinking, responsibility for their own nation, stability of state and stable functioning of government.

Key words: mechanisms of public administration, parliament, parliamentary faction, factional stability, enforcement mechanisms of factional stability, the Verkhovna Rada of Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Гандзюк А. М. Еволюція поняття та джерельна база дослідження парламентських фракцій / А. М. Гандзюк // Право та державне управління : зб. наук. пр. / [за ред. А. О. Монаєнка]. – Запоріжжя : КПУ, 2015. – № 1. – С. 68–73.

2. Гандзюк А. М. Фракційна структуризація парламенту – ознака наявності, розвитку та втілення демократичних цінностей у публічному управлінні / А. М. Гандзюк // Право та державне управління : зб. наук. пр. / [за ред. А. О. Монаєнка]. – Запоріжжя : КПУ, 2015. – № 3. – С. 104–109.

3. Гандзюк А. М. Механізми забезпечення стабільності депутатських фракцій: порівняльний аспект [Електронний ресурс] / А. М. Гандзюк // Державне будівництво. – Харків : ХарРІ НАДУ, 2016. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/06.pdf>.

4. Handziuk A. M. Peculiarities of legal regulation of factions' activities in the parliament of Ukraine [Електронний ресурс] / A. M. Handziuk // Public Policy and Economic Development // Україно-польський фаховий збірник Університету імені Адама Міцкевича у м. Познань (Польща) та Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили (Україна). – Познань : Республіка Польща. – Issue 9–10 (13–14). – 2016. – Р. 141–151. – Режим доступу : www.pped.amu.edu.pl.

5. Гандзюк А. М. Проблеми нормативно-правового забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України / А. М. Гандзюк // Право та державне управління : зб. наук. пр. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – № 1. – С. 84–89.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

6. Гандзюк А.М. Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління / А.М.Гандзюк // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та

розвиток: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, А.І.Семенченка, С.В.Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2015. – С. 376–378.

7. Гандзюк А.М. Категорійно-понятійний апарат дослідження парламентських фракцій / А.М.Гандзюк // Глобальне управління: теорія та практика: матеріали першої Міжнар. наук.-практ. конф. : збірник наукових праць серії “Україна – Греція” (Афіни, 2015 р.) / [за ред. М.Х.Корецького]. – Афіни : Євро-Середземноморська Академія мистецтв і наук, 2015. – С. 32–36.

8. Гандзюк А. М. Проблеми парламентських фракцій (груп) та їх стабільності / А.М.Гандзюк // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком. Державне управління освітою: виклики часу: матеріали ІХ регіональної наук.-практ. конф. за міжнар. участю та круглого столу (м. Дніпропетровськ, 26 листопада 2015 р.) / [за заг. ред. С. О. Шевченка]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 247–250.

9. Гандзюк А.М. Підготовка політичних лідерів для забезпечення стабільності коаліційного уряду більшості //А.М.Гандзюк // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних упарвлінців: орієнтири для України: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5–6 листоп. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, М.М.Білінської, В.М.Сороко, Л.А.Гаєвської]. – Київ : НАДУ, 2015. – С. 118–120.

10. Гандзюк А.М. Моніторинг як інструмент дослідження фракційної стабільності парламенту України /А.М.Гандзюк // Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку: матеріали щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 травня 2016 р.) [за заг. ред. А.П.Савкова, М.М.Білінської, С.В.Загороднюка]. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 141–144.

11. Гандзюк А.М. Механізми організаційного забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України / А.М. Гандзюк //Вибрані роботи 6-ї щорічної міжнародної конференції “Парламентські читання” (18–19 листопада 2016 р.) – К. : Україна, 2016. – С. 65–71.

12. Гандзюк А.М. Організаційно-правове регулювання діяльності парламентських фракцій в Україні /А. М. Гандзюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія “Політичні науки”. – 2016. – № 2 (81). – С. 43–49.

13. Гандзюк А.М. Роль політико-правового механізму у забезпеченні фракційної стабільності парламенту України / А.М.Гандзюк // “STABICONsystems-2017” : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам’яті професора Олега Балацького (м. Суми, 27–29 квітня 2017 р.). – Суми : Сум. держ. ун-т, 2017. – С. 26–28.

14. Гандзюк А.М. Правовий механізм як основа забезпечення фракційної стабільності парламенту України / А.М. Гандзюк // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 травня 2017 р.) [за заг. ред. В.С.Куйбіди, А.П.Савкова, С.В.Загороднюка]. – Київ : НАДУ, 2017. – С. 28–29.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА	6
СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	9
ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ	22
1.1. Наукові підходи до формування й функціонування парламентських фракцій	22
1.2. Понятійно-термінологічний апарат забезпечення фракційної стабільності парламенту	41
1.3. Тенденції та принципи забезпечення фракційної стабільності парламенту	65
Висновки до розділу 1	80
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ	84
2.1. Європейський досвід формування парламентських фракцій та структуризації парламентів	84
2.2. Механізми та чинники впливу на забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України	99
2.3. Особливості взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	121
Висновки до розділу 2	146
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ	150
3.1. Модель забезпечення фракційної стабільності Верховної ради України	150
3.2. Адаптація європейського досвіду механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту у роботу Верховної Ради України	176
3.3. Рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України	199
Висновки до розділу 3	221
ВИСНОВКИ	225
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	231
ДОДАТКИ	231

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БПП – Блок Петра Порошенка
БЮТ – Блок Юлії Тимошенко
ВРУ – Верховна Рада України
ГО – громадська організація
ЄП – Європейський парламент
ЄС – Європейський Союз
ЗВО – заклад вищої освіти
ЗМІ – засоби масової інформації
ІГС – інститут громадянського суспільства
ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології
ІЛР – індекс людського розвитку
ІРД – індекс розвитку демократії
ІТ – інформаційні технології
ІФСП – індекс фракційної стабільності парламенту
КМУ – Кабінет Міністрів України
КПРС – Комуністична партія Радянського Союзу
КПУ – Комуністична партія України
МОН – Міністерство освіти і науки
НАДУ – Національна академія державного управління
при Президентові України
НФ – Народний фронт
ОМС – органи місцевого самоврядування
РСР – Радянська Соціалістична Республіка
США – Сполучені Штати Америки
УНР – Українська Народна Республіка
УПС – Угода про партнерство та співробітництво
УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка
ЦВК – Центральна виборча комісія

ВСТУП

Актуальність дослідження. Конституційне визнання в Україні парламентсько-президентської форми правління обумовлює необхідність реформування системи державного управління відповідно до сучасних тенденцій розвитку парламентаризму. Адже Український парламент – Верховна Рада України – єдиний колегіальний орган держави, що обирається народом і представляє його інтереси, є вільним майданчиком дискусій “більшості” та “меншості”, осередком демократизації у сучасних умовах. Йому належать повноваження закладати правові основи суспільного та державного життя шляхом законотворення, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнонаціональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів.

У цьому контексті важливого значення набуває фракційна стабільність парламенту як один з механізмів забезпечення успішної діяльності всіх гілок державної влади, зокрема Кабінету Міністрів України (уряду) задля реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [173] та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [207], гармонізації взаємодії між інститутами державної влади та інститутами громадянського суспільства на засадах відкритості та партнерства, підвищення рівня їх згуртованості, вміння знаходити консенсус, консолідувати суспільно-політичні позиції.

Вагомим аргументом на користь актуальності дослідження є досвід роботи парламентів європейських держав з розвинутими традиціями парламентаризму, який засвідчує наявну стабільність їх функціонування, обумовлену фракційною структуризацією та зростанням ролі фракцій як груп членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, що безпосередньо впливає на формування та стабільність діяльності уряду. Аналіз застосування

механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту може надати Україні додаткові можливості для реформування державного управління, зокрема Верховної Ради України [62], основними елементами якої є закріплення тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід'ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей у державному управлінні.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, дослідженню механізмів державного управління в різних сферах суспільного життя присвячені наукові розробки вітчизняних учених В.Авер'янова [2], О.Антонової [4], Г.Атаманчука [3], В.Бакуменка [9], М.Білинської [13], С.Бронікової [14], В.Голубь [41], Н.Грицяк [66], І.Дегтярьової [58], В.Князева [7], В.Куйбіди [102], І.Розпутенка [66], В.Цвіткова [228] та ін.

Оновлене розуміння державного управління у сфері парламентської діяльності відображено в роботах сучасних українських науковців – Л.Герасіної, О.Данильяна [174], Л.Гонюкової [42, 96], Л.Даниленко [53], Ю.Древалю [63], Н.Жук [69], Ю.Кальниша [78], Л.Пашко [129], О.Пухкала [185], А.Савкова [194], С.Шаранича [235] та ін.

Значну увагу проблемам висвітлення політико-правового і законодавчого забезпечення функціонування інституту парламентаризму приділено у працях видатних українських учених у галузі політології – К.Ващенка [137], В.Гошовської [46, 67, 124, 127, 230], І.Кресіної [99], П.Кислого [80]; у юриспруденції – О.Бандурки [10], Ю.Баскакової [11], В.Венгера [19], А.Георгіци [39], В.Журавського [70], В.Замніуса [73], С.Князева [82], С.Кульчицького [105], Н.Нижник [119], Г.Ручке [193], О.Тодици [211], В.Шаповала [234], Ю.Шемшученка [241], В.Яблонського [246] та ін.

Взаємодію інститутів державної влади та інститутів громадянського суспільства, їх роль у забезпеченні фракційної стабільності парламенту досліджували Г.Кречмер [100], А.Колодій [85] та ін.; вивчення зарубіжного досвіду щодо структурування й організації діяльності парламентів

відображено у працях А.Козлова [84], М.Крутоголова [101], М.Могунової [115] та ін.

Розробка окреслених проблем має місце і в працях зарубіжних учених: Дж.Белл (J. Bell) [253], Д.Бітем (D. Beetham) [258], Дж. Гордон (H. Gordon) [249], Т.Джефферсон (T. Jefferson) [254], П.Друкер (P. Drucker) [248], Х.Кеман (H. Keman) [255], А.Ліпхарт (A. Lijphart) [261], М. Мендес-Лаго (M. Méndez-Lago) [256], Д.Мортон (D. Morton) [257], В.Рікер (W. Riker) [263], П.Сілк (P. Silk) [264], В.Хелер (W. Heller) [251], Е.Херрон (E. Herron) [252] та ін.

Зазначені науковці сформували широку теоретико-методологічну базу для дослідження механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту. Однак пошук шляхів її розв'язання в умовах реформування державного управління, високі вимоги до парламентарів у контексті реалізації євроінтеграційних процесів та розвитку демократії зумовлюють необхідність комплексного дослідження, обґрунтування і подальшого удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України як однієї з умов успішної діяльності уряду.

Зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилося на кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України. Положення дисертації щодо ролі парламентських фракцій у системі інститутів представницької демократії та стану їх стабільності відповідають меті та дослідницьким завданням здійснюваної кафедрою науково-дослідної роботи “Теоретико-методологічні засади парламентаризму та парламентської діяльності” (номер державної реєстрації 0115U004064). Питання правового аналізу українського законодавства про парламентські фракції та пропозиції дисертаційного дослідження щодо його вдосконалення відповідають затвердженим напрямам дослідження науково-дослідної роботи “Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності” (номер державної реєстрації 0116U002770); питання дослідження

зарубіжного досвіду фракційної структуризації парламенту як засобу запобігання політичній корупції в діяльності парламентаріїв відповідають затвердженим напрямам дослідження науково-дослідної роботи “Політична корупція в парламентській діяльності: природа, прояви, запобігання” (номер державної реєстрації 0117U002872).

У межах цих досліджень нами: систематизовано наукові погляди стосовно проблем забезпечення фракційної стабільності парламенту; досліджено механізми та особливості забезпечення системної структуризації політичних фракцій у парламенті України; здійснено порівняльний аналіз європейського досвіду забезпечення фракційної стабільності парламенту в країнах із розвинутими традиціями парламентаризму та запропоновано практичні рекомендації з надання парламентським фракціям, політичним партіям, парламентарям додаткових організаційних, політико-правових, ресурсних (фінансових, кадрових, інформаційних) механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування підходів та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання*:

- узагальнити наукові підходи до розвитку механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту як однієї з умов успішної діяльності уряду;
- уточнити понятійно-термінологічний апарат дослідження;
- узагальнити досвід європейських держав із розвиненими традиціями парламентаризму та з’ясувати особливості системної структуризації парламенту;
- запропонувати можливості застосування зарубіжного досвіду для вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України;

- визначити характерні особливості формування механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України;
- розробити й обґрунтувати модель механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України з метою досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії з урядом України;
- сформулювати практичні рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

Об'єкт дослідження – процеси фракційного об'єднання в парламенті України.

Предмет дослідження – механізми забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

Методи дослідження. Для реалізації мети та завдань дисертаційної роботи було використано комплекс взаємопов'язаних наукових методів, а саме:

- системний, порівняння – для виявлення особливостей формування механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту;
- структурно-функціонального аналізу – під час визначення понятійно-термінологічного апарату дослідження та встановлення характерних ознак поняття фракційної стабільності парламенту, встановлення характерних особливостей його структури;
- абстрагування, порівняння – у процесі виокремлення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламентів досліджуваних європейських держав із розвиненими традиціями парламентаризму;
- систематизації, аналізу – для дослідження зарубіжних моделей забезпечення фракційної стабільності парламентів та визначення можливостей їх застосування в Україні;
- екстраполяції, прогнозування – для розробки практичних рекомендацій щодо адаптації у вітчизняній системі державного управління зарубіжного досвіду забезпечення фракційної стабільності парламентів;

- емпіричного дослідження (вимірювання, спостереження, анкетування, інтерв'ювання) – під час проведення системного спостереження за діяльністю парламентських фракцій та емпіричного підтвердження авторських думок, тез і рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності в парламенті України;

- статистичного аналізу – у процесі визначення індексу фракційної стабільності парламенту;

- моделювання – для розробки й обґрунтування моделі забезпечення фракційної стабільності парламенту України та внутрішньофракційного структурування.

Інформаційну базу дослідження становлять зарубіжні та вітчизняні нормативно-правові акти, стратегічні документи і програми, наукові розвідки українських та зарубіжних учених, матеріали українських і міжнародних конференцій, інтернет-ресурси, статистичні дані тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що у дисертаційній роботі:

уперше:

- розроблено модель механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України, що включає взаємообумовлені та взаємозалежні обов'язкові складові організаційного, політико-правового та ресурсного (кадрового, фінансового, інформаційного) механізмів з метою досягнення узгодженої та ефективної взаємодії парламенту України з урядом упродовж законодавчо визначених повноважень;

- обґрунтовано принципи гармонізації взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади України як однієї з умов успішної їх діяльності, що передбачає забезпечення сталого функціонування протягом термінів повноважень парламенту та уряду; прозорості та відкритості у взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

удосконалено наукові підходи до формування й функціонування парламентських фракцій, що базуються на загальних принципах організації

діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації, таких як: добровільне об'єднання народних депутатів у фракції (групи), що передбачає запровадження процедури підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи) про узгодженість цілей такого об'єднання, підтримку і збереження його авторитету в суспільстві; дотримання вимог коаліційної угоди щодо підтримки урядових законопроектів у парламенті впродовж терміну повноважень парламенту шляхом запровадження інституту виконавчого комітету фракції; пропорційне представництво фракцій (груп) у парламентських комітетах, що посилює відповідальність депутатів за якість виконання депутатських повноважень; конкурентність та відкритість, що сприяє запровадженню відкритих дискусій навколо призначення на посаду заступника голови фракції (групи) та конкурсного відбору на посаду консультанта фракції;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-термінологічний апарат науки державного управління завдяки уточненню змісту понять на основі аналізу їх основних характеристик із позицій структурно-функціонального підходу, зокрема, фракційна стабільність парламенту визначається як об'єктивне явище, зумовлене необхідністю консолідації зусиль депутатів для досягнення цілей парламентських фракцій, що забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці впродовж терміну законодавчо визначених повноважень, ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації; механізм забезпечення фракційної стабільності парламенту трактується як складна система застосування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на парламентарів для досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії парламенту й уряду, що ґрунтується на системі

загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації;

– підходи до вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту на підставі врахування досвіду європейських держав із розвинутими традиціями парламентаризму (Австрія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Румунія, Франція, ФРН, Швейцарія, Швеція), зокрема визначення особливостей системної структуризації парламенту, що характеризуються відсутністю обов'язкових доказів належності до політичної партії при формуванні фракції (групи); надання депутатського індемнітету парламентаріям; звуження парламентського імунітету; дотримання різноманітності відносин у фракціях (м'які, жорсткі); застосування індексу фракційної стабільності парламенту як однієї з умов успішної діяльності уряду; розвиток тенденції до зменшення кількості фракцій (груп) у парламенті;

– сутність парламентської фракції як організаційно-політичного інституту законодавчого органу, який має дуалістичну природу формування (політико-правову й організаційно-правову) та подвійну природу функціонування; характеризується не лише формальним об'єднанням парламентарів, а й обмеженням їх повноважень;

– узагальнення наукових підходів (системного, мережевого, біхевіористського) та теорій (парламентського представництва, цілераціональної, інституціональної та неоінституціональної дії, демократизації, мережовості, переговорів, обмінів, раціонального вибору, публічного вибору, політичної гри), що обґрунтовують переваги вільного депутатського мандата над імперативним;

– технології застосування європейських стандартів якості, зокрема запровадження індексу фракційної стабільності парламенту України, що ґрунтується на принципі індексації як інструменті забезпечення та підвищення якості її діяльності та розраховується за основними параметрами (активність співпраці народних депутатів фракції з виборцями; дотримання

вимог коаліційної угоди; застосування функцій фракції; виконання завдань передвиборної програми; підтримка коаліційного уряду) як середня арифметична величина кожного з індексів зазначених параметрів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що узагальнення, висновки та пропозиції розроблено з урахуванням основних теоретичних підходів до діяльності парламентських фракцій та механізмів забезпечення їх стабільності, а тому можуть бути використані в подальшій науковій роботі для більш глибокого та повного дослідження всіх аспектів фракційної діяльності. У навчальному процесі результати дослідження можуть стати частиною відповідних підручників, посібників, навчальних матеріалів тощо, а також можуть бути безпосередньо використані під час викладання таких навчальних дисциплін, як “Парламентаризм у публічному управлінні”, “Політичний менеджмент у публічному управлінні” та інших спеціалізованих курсів у закладах вищої освіти. Висновки і пропозиції про вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності у Верховній Раді України можуть бути використані безпосередньо в практиці публічного управління, зокрема структурними фаховими підрозділами (секретаріатами) парламентських фракцій (груп) у процесі організації регулювання внутрішньо-фракційних відносин, побудові ієрархічної структури та механізму прийняття консолідованих рішень тощо. Практичні аспекти організаційно-правового забезпечення вдосконалення механізмів фракційної стабільності та зроблені на їх основі висновки можуть стати підґрунтям для напрацювання проектів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства України в цьому питанні.

Окремі положення, висновки, практичні рекомендації дисертації використано:

– Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема для підготовки керівних кадрів з розвитку навичок прийняття ними

консолідованих рішень, працюючи в команді (акт впровадження від 10 жовтня 2017 року № 466);

– фракцією “Блок Петра Порошенка” у частині практико-орієнтованого підходу щодо поліпшення дисциплінованості народних депутатів України (довідка про впровадження від 07 листопада 2017 року № 113/8/107);

– фракцією “Народний Фронт” у частині підвищення рівня згуртованості фракції на ідеологічних засадах (довідка про впровадження від 27 жовтня 2017 року № 04-02/7-83);

Інститутом законодавства Верховної Ради України в частині розвитку чинного законодавства щодо реформування парламенту (довідка про впровадження від 17 жовтня 2017 року № 137).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею здобувача. Винесені на захист наукові положення, висновки, рекомендації і пропозиції одержано самостійно.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення і практичні висновки дисертації розглядалися на засіданнях кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії.

Основні ідеї, положення, висновки дисертаційного дослідження було апробовано на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: “Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток” (Київ, 2015); “Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком. Державне управління освітою: виклики часу” (Дніпропетровськ, 2015); “Глобальне управління: теорія та практика” (Афіни, 2015); “Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України” (Київ, 2015); “Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку” (Київ, 2016); “Парламентські читання” (Київ, 2016); “Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності” (Київ, 2017); “STABICONsystems – 2017” (Суми, 2017) та ін.

Публікації. Загальні положення та зміст дисертації відображено у 14 наукових працях, з яких: чотири статті опубліковано в наукових фахових виданнях України з державного управління, одну – в науковому періодичному іноземному виданні, вісім тез – у матеріалах науково-практичних конференцій, одну статтю – в іншому виданні.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 282 сторінки, обсяг основного тексту – 230 сторінок. Робота містить 15 таблиць, 2 рисунки, 7 додатків. Список використаних джерел налічує 265 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

1.1. Наукові підходи до формування й функціонування парламентських фракцій

Діяльність парламенту є надзвичайно важливою складовою публічного управління, що суттєво впливає на взаємодію законодавчої і виконавчої гілок влади, суспільно-політичне життя країни. Парламенти багатьох країн Європи формувались як органи протидії необмеженій владі монарха. Наприклад, в Англії, починаючи з XII століття, друкувалися різні політичні матеріали проти королівської влади.

Вважається, що вперше теорію поділу влади запропонував Джон Локк, який був прихильником конституційної монархії. Він стверджував, що влада має розподілятися на три гілки: законодавчу, яка розробляє і приймає закони; виконавчу – організовує виконання законів; союзну (федеративну) - забезпечує формування зовнішньої політики. При цьому, у цій теорії зазначалося, що законодавча влада наділялась найбільшими повноваженнями і мала найвищий статус, але не визнавалась абсолютною. Ідеї Джона Локка мали важливе значення для ліквідації монархічного правління у Великій Британії, в якій вже в 1688 році утвердилася конституційна монархія [7, с. 12].

Творцем же класичної теорії розподілу влади прийнято вважати Шарля Монтеск'є [116], який запропонував розрізняти три основні гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову. Характерно, що їх статус був рівним; встановлюючи баланс між владами, він запобігав узурпації влади будь-якою з гілок [7, с. 17]. Праці Ш.Монтеск'є мали суттєвий вплив на розвиток суспільно-політичної думки та були покладені в основу Конституції США,

прийнятій у 1789 році, яка стала взірцем для багатьох конституцій, якими передбачався чіткий розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову [93].

Водночас зазначаємо, що Конституція Пилипа Орлика 1710 року набагато раніше стратегічно визначила напрям розвитку багатьох демократичних держав. Вдже, саме в ній вперше обмежувалися права гетьмана, запроваджувався новий орган представництва – Генеральна Рада, реалізовувався принцип розподілу влади та запроваджувалися виборні посади на Запорізькій Січі. Однак, на жаль, ця Конституція не була втілена в життя, на відміну від американської, яку називають “живою конституцією”, тому що вона забезпечує стабільність у державі, має невеликий обсяг та обумовлюється важливою роллю Верховного суду [127].

У подальшому ідеї Ш. Монтеск’є ґрунтовно розвинув і поглибив Е. Сієс. За його теорією, прості люди не могли правити державою. Це мали робити їх представники, яким виборці не мали права нав’язувати свою волю. Тобто, депутати визнавалися представниками всього народу, а не лише своїх виборців. Вони мали здійснювати законотворчість, визначаючи “загальний інтерес” [80, с. 86]. Е. Сієс стверджував, що “влада депутатів повинна бути необмеженою і дорівнювати владі народу” [80, с. 86]. Його ідеї мали великий вплив на політичне життя Франції., зокрема на прийняття постанови про неприйнятність імперативних (залежних) мандатів для депутатів. Вільний мандат (загальнодержавний представницький) був покладений в основу парламентського представництва.

Зазначимо, що вільний представницький мандат суттєво відрізняється від імперативного (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Характеристика вільного й імперативного мандату

№	<i>Вільний (загальнодержавний представницький) мандат</i>	<i>Імперативний (залежний) мандат</i>
1.	Парламентарій – представник усього народу.	Парламентарій – представник тієї частини населення (територіальної громади), яка його безпосередньо обрала до ради.
2.	Парламентарій здійснює свої повноваження на постійній основі.	Парламентарій здійснює свої повноваження без відриву від основного місця роботи, на громадських засадах
3.	Парламентарій за власним бажанням звітує перед виборцями.	Парламентарій періодично звітує перед своїми виборцями.
4.	Виборці фактично позбавлені важелів впливу на обранця.	Виборці можуть відкликати парламентаря.

Як видно з таблиці 1.1, парламентарії, які мають вільний представницький мандат є вільними у прийнятті державних рішень і тому вони краще можуть задовольнити потреби своїх виборців, не залежно від їх партійної чи іншої групової приналежності. Такі парламентарі здійснюють депутатські повноваження на постійній основі, представляють весь народ, а не лише політичну партію, яка їх делегувала.

Вільний депутатський мандат визнається науковцями як документ, який має свій термін та обсяги повноважень, які делегуються парламентарю сувереном влади – народом (мандатором) і фактично підтверджують факт його обрання на посаду. Такий мандат, як правило, діє у країнах з розвинутим демократичним устроєм [247].

Як зазначають вітчизняні науковці, ідеї вільного депутатського мандату та розподілу влад знайшли своє відображення у конституціях багатьох країн світу. А саме, у Нідерландах (1798р.), Іспанії (1812 р.), Португалії (1822 р.), Італії (1848р.), Греції (1864 р.), Німеччині (1871 р.) [7]. Парламенти у цих державах стали “інститутом опосередкованого народовладдя, при якому народ керує державою через своїх представників у

представницьких органах влади (парламентах), дотримуючись принципів розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову” [68, с. 59]. О. Кульчицька у своєму дослідженні наголошує, що вільний мандат є демократичною нормою у провідних європейських країнах і підтверджує це нормами, включеними до конституцій Бельгії, Італії, Фінляндії, Франції, Німеччини [104].

Таким чином, представницька демократія на сьогодні є найпоширенішою формою державного устрою, що характеризує окремий вид суспільного устрою та спосіб організації публічної влади, форму державного правління, за якої основна роль у системі стримувань і противаг належить представницьким інституціям, зокрема парламенту.

Венгер В. М., зокрема вважає, що парламент є: захисником і виразником демократичних свобод суспільства: ефективним механізмом, здатним перешкоджати монополії влади однієї особи чи групи осіб; органом представницької влади, здатним забезпечити баланс сил і не дозволити виконавчій владі мати необмежені права при виконанні власних повноважень, адже це є загрозою для демократії [20].

Здійснення публічної влади сьогодні базується на ідеї народного суверенітету і передбачає, що єдиним джерелом та носієм влади є народ [59]. Відповідні положення розроблені та включені до конституцій більшості держав світу, в тому числі й до Конституції України [86], якою визнається у ст.5, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [94]. Вітчизняні науковці роблять акцент на можливості здійснення влади народом через відповідні представницькі органи, які лише її опосередковують та наголошують на тому, що владу формує виключно народ, який є її джерелом і що вони мають їй довіряти, адже саме народу належить вся повнота влади [184].

У цьому аспекті зарубіжні вчені сприймають народ як колективний орган, який сам собою управляє. І, як стверджує Г.Еллінек, народ є органом держави в обох формах демократії (безпосередньої та представницької),

різниця полягає лише в тому, що при безпосередній демократії (наприклад, референдумі), воля органу влади утворюється всім народом, а у представницькій – його яскравими представниками [264].

Такий підхід заслуговує на увагу, проте в своїй основі залишається теоретичною моделлю, тому що в реальному житті співвідношення волі та інтересів названих суб'єктів частіше є винятком, ніж правилом. Окрім цього, у формуванні представницького мандата бере участь не народ, не населення, а громадяни держави. А це означає, що певна частина людей не розглядаються як народ [121].

У зазначеній теорії відображається об'єктивна необхідність існування інституції представницької форми народовладдя, яка пов'язана із забезпеченням фракційної стабільності парламенту задля реалізації державної влади, якщо повноваження від народу передаються групі уповноважених осіб.

Під стабільністю парламенту ми розуміємо його спроможність приймати консолідовані (узгоджені) рішення (закони), спрямовані на сталий розвиток держави і суспільства і, відповідно, протягом визначеної каденції, працювати ефективно та злагоджено з урядом держави.

У такому випадку народ вибирає осіб, здатних творити закони у складі парламентського представництва. Депутати, здійснюючи функції від імені народу, керуються загальнодержавними інтересами. У цьому полягає сутність ліберальної теорії демократії, що належить Т.Джеферсону [254].

Ідеї представницької демократії знайшли відображення ще в часи античності у філософських пошуках Платона, Геракліта, Піфагора та інших. Ідеї практичного народовладдя та суверенітету розвивали Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Б. Спіноза, Ж.-Ж.Руссо, Ш. Монтеск'є та інші. За їх визначенням, парламент ставав ключовим представницьким органом, який своєю діяльністю виражав волю народу. Вони пояснювали це тим, що у великих країнах народ не може сам безпосередньо здійснювати державне управління,

а в малих – виникають певні організаційні труднощі. Тому найкраще управління може забезпечити представницький орган [56].

Узагальнюючи погляди на концепцію народного представництва, А.Лібхарт зазначив, що вона ґрунтується на конкретних принципах, які встановлюються конституцією. А саме: народ визнається носієм суверенітету й уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу; з цією метою народ обирає до парламенту своїх представників – депутатів, сенаторів тощо, які є представниками від усієї нації, не зважаючи на те, що їх обирали виборці у конкретних виборчих округах; представник (парламентар) не залежить від виборців і тому не може бути ними відкликаний [261].

Ключовим у зазначеній теорії є правління представників. Прихильники іншої теорії – прямої (безпосередньої чи колективістської) демократії – заперечували представництво як ефективний інструмент публічного управління. Ж. Ж. Руссо, зокрема, вважав, що волю народу не може хтось представляти і що вона не може мати свого представника. Аналогічно, й суверенітет, який також не може бути будь-ким представлений і будь-яким способом відчужений [192].

З іншого боку, на межі XIX-XX ст. розробляється концепція плюралістичної демократії й елітарна теорія демократії. Щодо першої, то вона ґрунтується на принципі політичного плюралізму, передбачає включення до політичного життя таких суспільних інститутів як громадські рухи та партії, які мають різну соціальну структуру, політичні цілі та методи їх досягнення, але в кінцевому результаті всі вони борються за державну владу, участь в публічному управлінні. Інтереси конкретної особистості виражаються всередині різних соціальних груп, а вони стають головними виразниками цих інтересів у суспільстві та публічному управлінні. Тобто, процес ухвалення політичних рішень в плюралістичній демократії є своєрідним компромісом та можливий лише через конкуренцію груп інтересів [174]. Основою цієї теорії є статусна (соціальна) стратифікація, яка передбачає конкретну взаємодію та взаємовплив різних соціальних груп, які

формуються під впливом різних чинників, в тому числі економічних. М. Вебер розглядав партію як організацію, спрямовану на завоювання посад і стверджував, що той, хто займається політикою, той прагне завжди отримати владу. І партійні перегони завжди пов'язані з владними інтересами та бажанням зайняти відповідні посади в державному управлінні [15].

Щодо іншої теорії – елітарної теорії демократії, то вона представлена різними поглядами науковців. З-поміж них одним із крайніх виявів розуміння теорії еліт є ідеї Р. Міхельса, який вважав, що до влади не можливо залучати народ, тому що це може привести до руйнування демократії, а також – те, що при залученні до влади великої кількості людей виникає проблема щодо її технічного забезпечення. Серед головних аргументів науковець визначав наявність впливу олігархів на народні маси, бадання народу мати вождя та творити з нього культ особи, не достатню компетентність представників від народу в управлінській діяльності та відсутність достатнього управлінського досвіду, політичну неграмотність та індиферентність [114]. Причини політичної некомпетентності він пояснював природною сутністю людини, особливостями політичної боротьби та специфікою розвитку держав. Саме ці три причини він вважав базовими у процесі неминучого перетворення демократії в олігархію.

Наведені ідеї відображають структуру розвитку публічного, зокрема, парламентського представництва, які узагальнено представлені нами у таблиці (табл.1.2).

Таблиця 1.2

**Структура розвитку публічного (парламентського)
представництва**

<i>Концепція народного представництва (ґрунтується на класичній теорії розподілу влади Ш. Монтеск'є та ідеях конституційної монархії Дж. Локка)</i>					
теорія прямого народо- владдя	теорія представ- ницького народовладдя	теорія ліберальної демократії	теорія плюраліс- тичної демократії	теорія елітарної демократії	неопатрімо- ніальна теорія
Ж.-Ж. Руссо	Е. Сієс	Т.Джеф- ферсон	М. Вебер	Р. Міхельс, Г.Моска	О. Фісун та ін.
вияв загальної волі не може мати представ- ника	депутати є представни- -ками всього народу, а не лише своїх виборців	депутати, здійснюючи функції від імені народу, керуються загально- державними інтересами	включення до політичного життя суспільних інститутів	політичні партії - центральні діячі у народному представ- ництві	державні посади обіймають “свої люди”, пов’язані між собою клієнт- патро- нальними відносинами

Як видно з таблиці 1.2, розвиток публічного (парламентського) представництва відбувається з ідей класичної теорії розподілу влади Ш.Монтеск'є та ідей конституційної монархії Дж. Локка, сформульованих у ХУІІ-ХУІІІ ст. до демократичних теорій (ліберальної, плюралістичної, елітарної, неопатрімоніальної тощо) ХІХ-ХХІ ст., якими передбачено ключову роль політичних партій у системі народовладдя та представницького мандата на виконання волі народу. Парламент

розглядається зібраною в залі “нацією в мініатюрі” [49]. Це пояснюється також і тим, що кожен парламентарій представляє, насамперед, інтереси всього суспільства, всієї держави, всієї нації, але його зв’язок з ними опосередковується політичним інститутом (партією). Водночас, роль індивідуального парламентарія змінилася: “вони все більше стали координувати свої дії з однопартійцями, актуалізуючи все більше змагання на виборах між політичними партіями, аніж між кандидатами. Консолідація політичних партій додала новий потенційний фокус та стиль представництва – політичний” [251].

На думку Г. Моски, влада в парламенті (та й у суспільстві в цілому) завжди перебувала й повинна перебувати в руках меншості, невеликої групи людей, яких дослідник називає “панівним класом”, чи елітою, і які забезпечують політичний розвиток, діяльність парламентських коаліцій. Як зазначають українські вчені, він вважав, що влада може “переходити від однієї еліти до іншої, але ніколи не може перейти до більшості” [81, с. 430].

На початку XX століття формуються дві концепції реалізації політичної влади у парламентах: аристократична і демократична, які відрізняються тим, що в першому випадку ми маємо справу з замкненою групою, яка, зрештою перетворюється на олігархію та узурпує владу у парламенті, а в другому – з партійною елітою, яка, як правило, формується з політично активних громадян, які мають особливі якості для здійснення парламентської діяльності.

Таким чином, як зазначають зарубіжні вчені, центральними діями в системі представницької демократії стають політичні партії, тобто обрані представники, які отримують від народу право на здійснення політики в державі та контроль за діяльністю уряду [255]. Акцент робиться саме на парламентському представництві, оскільки, участь у роботі законодавчого органу надає партіям повний комплекс можливостей та важелів впливу на процес вироблення державної політики, формування уряду та контролю за його діяльністю.

З цієї точки зору завданнями політичних партій, які діють у парламенті, є здійснення, з одного боку, представництва тих очікувань виборців, які були визначені в ході виборчої кампанії, а з іншого – на основі власної політичної позиції та в ході дискусій долучення до здійснення публічної влади. В останньому випадку партія виступає більше елементом державного механізму, ніж представником виборців. Адже основою функціонування парламентських фракцій є саме партійно-політична складова.

Парламент, організований за фракційним принципом, завжди більш передбачуваний у своїх рішеннях і діях. Однак, на думку деяких учених, фракційна організація може мати й негативні аспекти, вона може слугувати засобом нав'язування вузькопартійних, відомчих або лобістських рішень. У цьому аспекті цікавою, на наш погляд, є думка Л. Лисякової, яка вважає, що залучення депутатів до тих чи інших фракцій обмежує можливість прояву їхньої особистої позиції, що перешкоджає розвитку професіоналізму депутатів, який виявляється не тільки в прийнятті “правильних” законів, але й в умінні домовлятися з колегами, приймати погоджені політичні рішення [109]. При цьому, на нашу думку, стабільна й конструктивна робота Верховної Ради України (ВРУ) в остаточному підсумку залежить саме від уміння досягати компромісів.

За період радянської історії, з часів сумнозвісної резолюції “Про єдність партії” (X з’їзд РКП(б), 1921 р.) та до появи Міжрегіональної депутатської групи (Перший з’їзд народних депутатів СРСР, 1989 р.), утворення будь-яких політичних груп без відповідної санкції “зверху” розцінювалось вкрай негативно [55]. В умовах однопартійної системи “фракційність” у кращому випадкові знаменувала незгоду з правлячим курсом, а в гіршому – відвертий замах на існуючий лад. Відтак, у ті часи не могло бути і мови про об’єктивне дослідження зазначеного політико-правового інституту, якому в подальшому достатньо уваги приділили сучасні вітчизняні дослідники, такі як В.А. Гошовська [123], Ю.Д. Древаль [63], В.С. Журавський [70], П. Кислий [79], Ю.С. Шемшученко [240],

В.М. Шаповал [231, 232, 233], О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін [247]. У цих дослідженнях розкриваються історичні аспекти народовладдя, що починаються з утвердження в Україні:

- демократичних інститутів, які характеризуються загальним виборчим правом та прямою демократією;
- системи розподілу влади на законодавчу, виконавчу, судову;
- представництва громадян в органах влади (родові та племені збори, народні збори, народне віче, боярська рада, пани-ради, Сейми, Сойми, Земський собор, Козацька рада, Старшинська Рада, Верховна Рада), які формуються шляхом виборів. Український парламентаризм виник практично у 1990 році, коли Верховна Рада незалежної України першого скликання почала працювати на постійній основі.

Цінним для нашого дослідження є погляди Н.К. Пеньковської, яка розглядає різновиди парламентаризму з точки зору посилення ролі парламенту у політичній системі сучасного суспільства і виокремлює п'ять стадій його розвитку – процеси: набуття парламентом рис розвинутого політичного інституту (незавершений парламентаризм), домінуванням уряду в системі його взаємодії із законодавчою гілкою влади (міністеріальний парламентаризм), класичного співвідношення між парламентом і урядом за парламентської форми правління (моністичний парламентаризм); неспроможності парламенту сформувати стійку більшість (раціоналізований парламентаризм); подвійна відповідальність як перед парламентом, так і перед президентом (дуалістичний парламентаризм) [130].

Особливу увагу дослідниця приділяє впливу фракційної стабільності парламенту на ефективність державного управління та осмисленню сутності феномена “парламентська фракція”, в основі якого лежить теорія цілераціональної дії М. Вебера [15].

Історія української держави свідчить про те, що фракції можуть бути формальними та неформальними: в умовах президентської республіки мова йде переважно про неформальні; у парламентсько-президентській – моделі

фракції легітимізуються у процесі створення політичної коаліції, розподілі комітетів та обранні прем'єр-міністра [130].

Як правило, “фракції представляють собою формальні об'єднання представників політичної та економічної еліт, що мають співпадаючі на конкретному часовому відрізку інтереси, цінності, володіють високим ступенем мотивації щодо досягнення спільних цілей, а також необхідними для цього ресурсами” [98, с. 312].

У Верховній Раді України (парламенті України) фракції виникали на різних етапах розвитку держави, вони є вираженням природного прагнення представників політичного класу до раціонального формування стратегії самоорганізації з метою участі в процесі управління. Властива сучасному політичному простору закритість владних еліт і тіньовізація процесу управління надає дослідженню фракційної стабільності парламенту особливої значимості. У таких умовах теорія фракцій досліджує тенденції їх формування. Адже активна діяльність парламентських фракцій спрямована на прийняття та впровадження урядових рішень, а в інструментальному вимірі зорієнтована на використання тактики переговорів, неформальних домовленостей, а також символічного тиску на громадську думку через мас-медіа.

На етапі розвитку демократичного суспільства в Україні існує ще одна особливість утворення фракцій, пов'язана з тим, що більшість представників пострадянської політичної еліти вийшли з радянського номенклатурного середовища. За даними досліджень Центру імені Разумкова: “серед осіб, яких протягом 1991-2003 років було призначено на найвпливовіші посади в системі влади (прем'єр, віце-прем'єр, секретар Ради національної безпеки і оборони, голова адміністрації Президента), вихідці з партійної, господарської, комсомольської номенклатури радянських часів становлять 73 %; серед осіб, які з 1995 року обіймали посади голів обласних державних адміністрацій, – майже 80 %. Також, за даними Національного інституту стратегічних досліджень, 52 % і 46 % керівного складу місцевих і

центральных органів влади України перебували на державній службі ще за радянських часів. При цьому, майже 87 % їх походять із сільської місцевості або невеликих міст, що за способом життя мало відрізняються від сіл” [81, с. 45].

На думку представників *неопатрімоніальної теорії* (О. Фісун та ін.), державні посади обіймали й обіймають люди, яких відносять до категорії своїх, перевірених часом, або родинними зв'язками. Вони вважають, що більша ймовірність потрапити до такої групи людей є у вихідців з одного регіону, міста, села, інституту, школи тощо. Учасники фракційної взаємодії вважають за краще призначати на ключові посади саме таких людей, які є найбільше передбачувані. Перевага, як правило, надається друзям, родичам, а не фахівцям [222].

На процес формування парламентських фракцій також впливає чинна законодавчо-нормативна база. Переважна більшість експертів вказують на недосконалість процедур формування депутатських фракцій, а звідси – політичної коаліції та принципів їх функціонування [78]. Зокрема, відсутність у положеннях переважної більшості конституцій пострадянських країн норм щодо прав, обов'язків й відповідальності коаліції депутатських фракцій і груп. Ми вважаємо, що це реально ускладнює реалізацію реформування країни у напрямі парламентської республіки, оскільки сприяє досить вільному тлумаченню законодавчих норм.

Різноманітність інтересів парламентських фракцій, відмінність політичних цілей і методів їх досягнення роблять неминучим утворення в полі владних відносин декількох політичних коаліцій, учасники яких прагнуть захистити свої інтереси і домогтися прийняття найкращих для себе урядових рішень. При цьому ступінь впливу кожної з конкуруючих парламентських фракцій обумовлена нерівномірним володінням фінансовими, адміністративними, медійними, людськими та іншими ресурсами, які використовуються з метою отримання та утримання домінуючих владних позицій, статусних та інших політичних та економічних переваг. Парламентські

фракції покликані формувати конкурентне середовище політичного процесу, знижувати фактори ризику та невизначеності у процесі управління державою.

Процеси самоорганізації основних політичних гравців у парламентських фракціях досліджуються у межах таких теорій: політичних еліт та політичного класу, соціально-політичних мереж, “залізного трикутника”, раціонального вибору та ігор та наукових підходів – системного, мережевого, біхевіористського.

Розглянемо деякі з них.

1. Прихильники теорії політичних еліт та політичного класу наголошують на тому, що для управління державою необхідно утворити організовану меншість, яка володіє достатніми для цього ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними та ін.). На їх думку, розширення соціального представництва в управлінні державою веде до зниження ефективності діяльності влади, руйнує систему державного управління. При цьому існує розуміння неоднорідності політичних еліт, наявності у їх складі ідеологічних, геополітичних, економічних протиріч.

Саме тому у середині політичної еліти виникають більш-менш дрібні утворення – фракції, які об’єднують прихильників певного вектору розвитку держави та діяльність яких віддзеркалює наявні протиріччя політичної коаліції.

Ряд дослідників виділяють у правлячому класі угруповання, які володіють певним набором характеристик (і ресурсів) та займають особливе місце у владній вертикалі. Йдеться про клієнтели, кліки, стратегічні групи, які будуються на основі неформальних зв’язків.

2. Теорія соціально-політичних мереж. Усвідомлення наявності у сфері суспільно-політичної діяльності еліт неформальних зв’язків між суб’єктами політичного процесу призвело до зростання популярності теорії соціально-політичних мереж, які інтерпретуються як особливий тип політичної взаємодії, за своєю природою неієрархічних і взаємозалежних зв’язків, що пов’язують політичних акторів із спільними інтересами.

3. Певним продовженням теорії соціально-політичних мереж стала теорія “залізного трикутника”. Згідно з цією теорією процес прийняття державних рішень розглядається як взаємодія трьох основних акторів – членів парламенту, лобістів і представників галузевих міністерств та відомств виконавчої влади. Відповідно, саме ці політичні та владні актори зацікавлені найбільше в утворенні фракцій, які в умовах посткомуністичної політичної системи об’єднують представників законодавчої влади, виконавчої влади та фінансово-промислових груп з метою отримання владного та економічного ресурсу для впливу як на діяльність окремих галузей, так і усієї держави .

4. Представники системного підходу вважають, що суспільно-політична система представляє собою взаємодію різних “фракцій-підтримки”, до яких входять як владні актори (державні посадовці) так і недержавні (лобісти), які ведуть боротьбу за просування тих чи інших політичних рішень. Такого роду фракції можуть відрізнятися в залежності від домінуючих цінностей, вірувань, цілей і стратегії, наявності або відсутності необхідних ресурсів для тиску на суспільно-політичну систему.

5. Дослідження фракцій, виконані у межах біхевіористського підходу, сприяють розумінню психологічних особливостей фракційних взаємодій завдяки аналізу сутності та структури групової та індивідуальної поведінки, мотивації індивідів щодо входження до тієї чи іншої фракції.

6. Фракція як сукупність егоїстичних та раціональних індивідів, що переслідують приватні інтереси та зважують вигоди та витрати, розглядається представниками теорії раціонального вибору та теорії ігор. Ці методологічні конструкції можуть допомогти в поясненні поведінки акторів, які зацікавлені в придбанні виключно матеріальних активів, мають уявлення про умови “політичної гри”, а в якості основного способу досягнення цілей використовують неформальні зв’язки, переговори, як з іншими членами фракції, так і з зовнішніми контрагентами.

У контексті теорії раціонального вибору та публічного вибору привертає увагу теорія ігрової та економічної поведінки, присвячена

процесам формування парламентських фракцій та створення політичних коаліцій. У даному випадку мова йде про теорію політичних ігор, яка дозволяє аналізувати процес формування парламентських фракцій.

Представники теорії ігор виходять з того, що політичні партії, які утворюють фракції у парламенті, керуються суто прагматичними мотивами. Їхня головна мета у політичній боротьбі полягає у виграші позиції для розстановки своїх сил в уряді шляхом займання міністерських посад. Однак, може статись і так, що фракція матиме мінімальну кількість осіб. І її гра полягає в тому, як утримати членів фракції і не дати можливості вийти з неї ні одному з учасників.

Теорія ігор знайшла своє продовження у дослідженнях У. Рікера, який обґрунтував, що мінімальні виграшні фракції створюються з прагнення отримати якомога більше в загальному виграші. Він вважає, що політичні партії й індивіди намагаються створювати політичні коаліції найменшої загальної ваги. Проте він визнавав, що не завжди є можливість для формування мінімальних виграшних коаліцій і тому для створення будь-якої політичної коаліції з парламентської фракції він визначив наступні чотири основні передумови:

- “наявність щонайменше двох учасників або груп учасників;
- “гра з нульовою сумою”, коли сума виграшів та програшів учасників дорівнює нулю;
- інформативність (означає, що у гравців має бути уявлення про дії інших гравців);
- раціональність” Може бути виражена постулатом: “Суб’єкт ніколи не вибере альтернативи Х, якщо водночас є альтернатива У, яка, на його погляд, привабливіша, аніж Х”[263, с. 16].

Остання передумова розкрита автором на основі дослідження Р. Швері щодо методології теорії раціонального вибору [238].

Узагальнюючи наукові підходи та теорії до формування та функціонування парламентських фракцій, зазначимо, що вони є взаємодоповнюючими і характеризуються: наявністю спільних раціональних

інтересів у політичних акторів; намаганням використовувати легітимні політичні стратегії; ресурсною взаємодоповнюваністю учасників фракції; спільною метою, заради якої утворюється фракція; спільними нормами та цінностями, які поділяють учасники фракції (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Наукові підходи та теорії до формування та функціонування
парламентських фракцій та їх характеристика**

Наукові підходи та теорії	Характеристика
системний підхід, теорія політичних еліт та політичного класу	<ul style="list-style-type: none"> • характеризується взаємодією різних “фракцій-підтримки”, до яких входять як владні актори (державні посадовці) так і недержавні (лобісти), які борються за просування тих чи інших політичних рішень ; • організована меншість володіє достатніми для цього ресурсами – фінансовими, матеріальними, інформаційними тощо
мережевий підхід, теорія соціально-політичних мереж, теорія “залізного трикутника”	<ul style="list-style-type: none"> • особливий тип політичної взаємодії, що пов’язує політичних акторів із спільними інтересами, які мають природу неієрархічних та взаємозалежних зв’язків; • взаємодія трьох основних акторів–членів парламенту, лобістів і представників галузевих міністерств та відомств виконавчої влади
біхевіористський підхід, теорія раціонального вибору, теорія ігор	<ul style="list-style-type: none"> • розуміння психологічних особливостей внутрішньо фракційної взаємодії; • формування парламентських фракцій та створення політичних коаліцій; • політичні партії, які утворюють фракції у парламенті, керуються суто прагматичними мотивами

Як видно з таблиці 1.3, взаємодоповнюючий характер зазначених підходів і теорій дозволяє розглядати їх ключові положення як складові науково-теоретичного підґрунтя щодо фракційної структуризації парламенту, яка забезпечує ефективність роботи парламенту і більшу тривалість роботи уряду. При цьому визначення понять “фракція” та

“фракційна поведінка” ґрунтуються на різних аспектах утворення груп та діяльності парламентаріїв, а саме:

- загальних принципах та причинах групової взаємодії у межах фракцій (теорія соціальних груп та теорія соціального обміну);
- конкурентному та нестабільному просторі взаємодії учасників фракцій, що обумовлений намаганням меншості здійснювати провідну роль в управлінні суспільством та державою (теорія еліт);
- комунікативній та інформаційній мережі формальних та неформальних зв’язків у фракції (мережевий підхід);
- раціональному розрахунку виграшу та витрат, пов’язаних зі створенням фракцій, а також розподілі виграшу пропорційно до внеску у діяльність фракції (теорія ігор).

Таким чином, парламентські фракції являють собою особливий тип формальних об’єднань парламентаріїв, які прагнуть задовольнити свої інтереси і намагаються грати більш активну роль у процесі вироблення державної політики. Основні напрями та мотивація їх роботи, з огляду на їхню особливу політико-правову природу, можуть значно різнитися. Перевагу надає досягнення певних політично-значущих результатів. Адже фракції є партійними за своєю суттю інститутами законодавчого органу й покликані привносити політичну дискусію та забезпечувати представлення різних політичних позицій у парламенті.

Зазначимо, що політико-правова природа парламентських фракцій визначає їх як своєрідний поєднуючий елемент між народом, з одного боку, виразником інтересів якого є політичні партії, та парламентом як державним органом влади з іншого, а організаційно-правові аспекти діяльності парламентських фракцій характеризують їх діяльність як об’єднання повноважних представників народу (нації) всієї країни. З цієї точки зору такі депутатські об’єднання є організаційно-правовими формами здійснення представницького мандата. Вони обмежують ряд повноважень депутата, які він може здійснити тільки через парламентську фракцію. І це є цілком

закономірним результатом постійного розвитку парламентаризму, професіоналізації та спеціалізації окремих депутатів.

Отже, аналіз наукових підходів (системного, мережевого, біхевіоралістського), концепцій демократичного публічного (парламентського) представництва (прямого народовладдя Ж.-Ж. Руссо, представницького народовладдя Е. Сієса, ліберальної демократії Т.Джеферсона, плюралістичної демократії М. Вебера, елітарної демократії Р. Міхельса та Г.Моски, неопатрімоніальної демократії О. Фісуна та ін.) та теорій (політичної еліти і політичного класу, цілераціональної дії, демократизації, інституціональної та неінституціональної, мережевої, переговорів, обміну, раціонального вибору, публічного вибору, ігор) щодо формування й функціонування парламентських фракцій свідчить про їх взаємодоповнюваність, обґрунтування переваги вільного депутатського мандату над імперативним як строкового уповноваження депутата на здійснення представницької влади в обсязі, делегованому народом та ключову роль політичних партій у системі народовладдя.

Результати здійсненого аналізу сприяли виявленню:

- сутності парламентської фракції як організаційно-політичного інституту законодавчого органу на здійснення представницького мандата, який сприяє політичній дискусії у парламенті, має дуалістичну природу формування (політико-правову й організаційно-правову) та подвійну природу функціонування (як структура політичної партії та орган парламенту), характеризується не лише формальним об'єднанням парламентаріїв, які переслідують власні інтереси і намагаються грати більш активну роль у процесі вироблення державної політики, а й обмеженням їх повноважень, які вони можуть здійснити лише через парламентську фракцію;
- основних характеристик парламентських фракцій, таких як наявність спільних раціональних інтересів, цілей, норм та цінностей, які поділяють учасники фракції і спільних їх намагань щодо використання легітимної (законної, відкритої, прозорої) ресурсної підтримки.

1.2. Понятійно-термінологічний апарат забезпечення фракційної стабільності парламенту

В основі дослідження механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту лежить ряд понять, які характеризують, з одного боку, формування парламентської фракції, а з іншого – її функціонування, зокрема стабільне.

Тож базовими для понятійно-термінологічного апарату нашого дослідження вважаємо поняття, які лежать в основі формування парламентської фракції (“парламент”, “політична партія”, “парламентарій”) та які спрямовані на забезпечення фракційної стабільності парламенту (“парламентська фракція”, “фракційна стабільність парламенту”, “забезпечення фракційної стабільності парламенту”, “механізми забезпечення фракційної стабільності парламенту”).

“Парламент – це родова назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького і законодавчого органу в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва – легіслатура) ”. [99, с. 123]; це вищий загальнонаціональний представницький орган держави.

У більшості сучасних конституцій держав парламент визнається органом, який здійснює законодавчу функцію. Але є й інші державні органи, які можуть бути наділені такими повноваженнями. Наприклад, виборчої органі – під час проведення референдуму.

Характерним є те, що парламент як орган публічної влади створюється і діє виключно для забезпечення прав людини, всі інші його функції є похідними [145].

Парламент – це також і юридична категорія, що тісно пов’язана з парламентаризмом. Для парламентаризму, як визначають вітчизняні науковці, характерною є така система організації державної влади, в якій

провідну роль відіграє парламент [127]. З огляду на тему нашого дослідження, така точка зору є надзвичайно важливою.

В Україні парламент представлено Верховною Радою України – єдиним загальнодержавним представницьким, колегіальним, виборним, однопалатним, постійно діючий органом законодавчої влади. Його ознаками визначено:

- єдність (створення інших законодавчих органів не передбачено);
- загальна державність (влада парламенту поширюється на всю територію України, вона наділена загальнодержавними функціями і повноваженнями);
- представництво (інтереси всього народу України, а не тільки свого округу чи партії представляє у Верховній Раді народний депутат);
- колегіальність (всі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування; має різний порядок голосування і набрання різної кількості голосів – від 1/3 до 3/4 її конституційного складу; її чисельність залежить від представницького характеру Верховної Ради);
- виборність (усі члени парламенту отримують свій мандат шляхом виборів; чергові вибори до парламенту відбуваються один раз на п'ять років в останній тиждень жовтня);
- однопалатність (Верховна Рада України є однопалатним парламентом, до якого народні депутати обираються за змішаною виборчою системою: 225 осіб - за пропорційною системою, 225 осіб - за мажоритарною системою) [146];
- постійність діяльності (Верховна Рада України є основним місцем роботи народних депутатів; сумісництво можливе лише у викладацькій, науковій, творчій діяльності чи медичній практиці);
- орган законодавчої влади України (приймає та змінює закони у визначеному порядку, які мають найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів; регламентує найважливіші суспільні відносини).

Нині парламенти діють у понад 160 країнах світу і здійснюють законодавчу, представницьку, установчу, контрольну, бюджетно-фінансову, міжнародну та інші функції.

Вони мають різні назви – “Верховна Рада (Україна), Федеральні збори (Росія, Швейцарія), Конгрес (США), Стортинг (Норвегія), Альтинг (Ісландія), Генеральні кортеси (Іспанія) тощо, але для всіх них властиві загальні ознаки парламентаризму” [46, с. 566].

Більшість демократичних держав обирають парламенти за пропорційною системою (при цьому роль політичних партій є визначальною), сутність якої розглядається як “центральный діяч представницьких інституцій” [243].

Політична партія характеризується групою людей, яких об’єднує спільна ідея, інтереси для виконання певної роботи [244]. Вона, як правило, має мету, пов’язану із завоюванням та здійсненням влади, або самостійно, або в коаліції; ґрунтується на партійній ідеології та підтримці населення; забезпечує власну діяльність шляхом особливої організації роботи.

До XIX ст. партії розглядалися як групи, які конкурували між собою у складі уряду та відповідним чином впливали на його політику. Згідно теорії М.Вебера, вони пройшли такі три стадії розвитку, як: аристократичне угруповання; політичний клуб; масова партія, на чому наголошують вітчизняні науковці [15]. Однак вони зазначають, що ці стадії розвитку пройшли лише дві англійські партії – лібералів і консерваторів. Більшість же політичних партій формувалися як масові.

Окрім того, вітчизняні науковці наголошують, що Д.Сартрі розглядає політичну партію як політичну групу, яка бере активну участь у проведенні виборів і має завдяки цьому можливість проводити своїх кандидатів у державні заклади; Р. Хакцюрн - політичну партію як автономну групу людей, яка висуває своїх кандидатів на виборах у надії добитися контролю над урядом та завоювання посад у державних структурах [15].

Аналізуючи філософський енциклопедичний словник 1989 року видання, виокремлюємо сутність політичної партії, як такої, що виражає інтереси відповідної групи людей, об'єднаних для досягнення певної мети та ідеалів [221]. Тобто, політична партія - це суспільне об'єднання, головною метою участі якого в політичному процесі є завоювання і здійснення державної влади в рамках чинного законодавства. Це відрізняє політичну партію від усіх інших видів громадських об'єднань неpolітичного характеру (різного роду союзів, асоціацій, клубів, фондів тощо). Останні створюються соціальними і професійними групами і їхня головна мета полягає у задоволенні та захисті інтересів своїх членів. У цьому полягає їхня принципова відмінність від політичних партій.

У ст.1 Закону України “Про політичні партії в Україні” [166] визначено право громадян на свободу об'єднання у політичні партії. Цією статтею закону передбачено, що політичні партії створюються для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Згідно ст. 7 цього закону політичні партії зобов'язані мати програми та шляхи їх реалізації. Тому важливу роль відіграє контроль за виконанням програмних завдань політичних партій, зокрема тих, які стали парламентськими і сформували відповідні парламентські фракції чи групи.

У відповідності до ст. 14 цього ж закону держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань. При цьому чинним законодавство не дозволяється фінансування політичних партій органами державної влади та органами місцевого самоврядування, окрім випадків, зазначених законом. А також – не дозволяється фінансувати політичні партії державним та комунальним підприємствам, установам і організаціям та їх філіям, інших установам, які мають частку державної власності[166].

Чинним законодавством України також визначено покарання за порушення умов фінансування політичних партій, а також умови повернення коштів до Державного бюджету України.

Виконання вимог Закону України “Про політичні партії в Україні” [166] потребують чіткого контролю з боку держави і суспільства. А саме, при реєстрації політичних партій в Центральній виборчій комісії окрім статуту і програми партії, обов’язковою є умова подання інформації про її фінансування. Однак на даний час відсутній ефективний механізм перевірки поданих даних, що в кінцевому рахунку призводить до порушення ст.14 цього закону і не сприяє в подальшому забезпеченню фракційної стабільності в парламенті. Тому виникає необхідність у проведенні моніторингу діяльності парламентських партій органами державної влади та громадянського суспільства.

Нами проаналізовано джерела, що містять визначення поняття “політична партія” (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Сутність поняття “політична партія”

<i>Джерело</i>	<i>Визначення поняття “політична партія”</i>
Сартрі Д. [17]	політична група, яка бере активну участь у проведенні виборів і яка має завдяки цьому можливість проводити своїх кандидатів у державні заклади
Р. Хакцюрн [17]	автономна група людей, яка ставить за мету висунення своїх кандидатів і боротьбу на виборах у надії добитися контролю над урядовою владою шляхом завоювання посад у державних структурах та організації уряду
Філософський енциклопедичний словник [221]	політична організація, яка виражає інтереси суспільного класу або прошарку, що об’єднує їх найактивнішу частину представників і керує ними для досягнення певної мети та ідеалів
Закон України “Про політичні партії в Україні” [166]	об’єднання громадян для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів

Як видно з таблиці 1.4, політичні партії є головною структурною одиницею в суспільстві для формування системи влади в державі. Важливим є те, що від їх якості залежить форма державно-правового устрою, а від їх активності і здатності об'єднуватись у парламенті навколо задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших їхніх інтересів – фракційна стабільність та тривалість роботи уряду.

Уточнюючи поняття “політична партія”, зазначимо, що вона розглядається нами як головна структурна одиниця парламентської фракції, яка за умов власної активності і здатності об'єднуватись у парламенті навколо задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів її членів та інтересів народу, сприяє забезпеченню фракційної стабільності та тривалості роботи уряду.

Основними гравцями у політичній партії є її члени, а якщо політична партія перемагає на парламентських виборах і стає парламентською, то деякі її члени стають депутатами (парламентаріями).

Парламентарій – член парламенту, для якого парламентська діяльність є єдиним або основним видом занять [46]. Згідно ч. 3 ст. 7 Закону України “Про статус народного депутата України” [172], встановлено, що народний депутат України відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України; здійснює свої повноваження на постійній основі відповідно до ст. 78 Конституції України “Про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності”[94].

Як правило, парламентарій обирається до парламенту шляхом виборів, що є основним елементом народовладдя. Адже, як наголошує В. Шаповал, “вибори є не тільки формою реалізації ідей представницької демократії і способом формування такого органу як парламент, а й виступають у ролі однієї з визначальних характеристик природи самого народного представництва” [46, с. 189]. Вітчизняний дослідник В.Шаповал також зазначає, що в загальному вигляді вибори в Україні можна визначити як

передбачену Конституцією та законами форму прямого народовладдя, за якою шляхом голосування формуються представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а реалізація громадянами права вибору є однією з найважливіших форм їх участі в управлінні державою.

Конституцією України пвизначено, що “організація і проведення виборів визначаються виключно законами України” (ст. 92) [94].

У теорії державного управління визначено три типи виборчих систем – мажоритарна, пропорційна, змішана (мажоритарно-пропорційна або пропорційно-мажоритарна).

Мажоритарна виборча система (походить від французького “majorite”, що означає “більшість”) широко використовується на виборах органів публічної влади та публічних посадових осіб як у державах Європи, так і в інших державах світу. За цією системою відбуваються парламентські вибори в понад 75 країнах світу (Великобританія, Франція, США, більшість країн Латинської Америки, Африки тощо). Найбільш типові її різновиди передбачають виборче змагання конкретних кандидатів, які представляють різні політичні партії або виборчі блоки з голосуванням за конкретного кандидата по одномандатному виборчому округу та визнання обраною особи, яка отримала найбільшу кількість голосів виборців. При застосуванні мажоритарної системи виборчі округи, як правило, бувають одномандатними, хоча іноді трапляється варіант із багатомандатними округами.

Пропорційна виборча система застосовується для обрання публічних колегіальних органів – національних парламентів, колегіальних органів місцевого самоврядування тощо. Такий тип виборчої системи передбачає, що представницькі мандати розподіляються пропорційно до кількості та часток голосів, поданих виборцями на виборах за список кандидатів від політичної партії або блоку політичних партій, інших виборчих об’єднань. Застосовується лише в багатомандатних виборчих округах (які, наприклад, включають ту чи іншу адміністративно-територіально одиницю або є

загальнонаціональними). Вперше запроваджена в 1889 р. в Бельгії, нині у різних модифікаціях використовується у близько 60 країнах світу. Загальною тенденцією розвитку виборчих систем більшої частини XX ст. був рух до системи пропорційного представництва все більшої кількості держав світу.

Змішана виборча система застосовується з метою зменшення негативного ефекту від притаманних мажоритарній та пропорційній системам недоліків, намагаючись поєднати переваги обох цих виборчих систем шляхом їх гібридизації. Існує досить широкий спектр змішаних систем, які є поєднанням елементів мажоритарної та пропорційної систем.

Ми вважаємо, що такі системи часто застосовуються в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або необхідно досягти компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду.

Народний депутат України обирається до ВРУ відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” [146] за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою (ст. 1., п. 3). Цим законом передбачено, що до основних суб’єктів виборчого процесу (ст. 12) віднесено поряд з іншими і політичну партію, яка висунула кандидата у депутати.

Таким чином, до ВРУ потрапляють народні депутати, які представляють політичну партію і ті, які можуть бути не членами політичної партії, але всі разом вони протягом законодавчо визначеного терміну роботи парламенту, згідно Закону України “Про вибори народних депутатів України” [146], мають здійснювати професійну трудову діяльність народного депутата, яка потребує інтелектуальних здібностей, гнучкого мислення, оперативності у прийнятті важливих рішень та у процесі їх здійснення.

Як правило, діяльність парламентаріїв здійснюється за такими основними напрямками, як участь у пленарних засіданнях, робота у фракції, робота в комітеті, робота з виборцями.

Особливо важливою для нашого дослідження є робота парламентаріїв у парламентських фракціях.

Розглядаючи визначення поняття “фракція”, зазначимо, що воно походить від латинського “fractio” – розламування, та означає: групу людей, яка поєднана професійними чи цеховими інтересами; угруповання в політичній партії, в парламенті [98, с. 231]. А під поняттям “парламентська фракція” розуміють об’єднання депутатів від однієї партії, або від декількох партій, об’єднань, які переслідують схожі політичні цілі і не конкурують між собою. Зокрема, Р. Романов визначає парламентську фракцію як “фракцію, створену групою депутатів парламенту – членів однієї партії, і проводить у парламенті її лінію” [190, с. 139]. Дане визначення практично дублює наведене вище з енциклопедичного словника.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття “парламентська фракція” розкривається, як “організована група депутатів – членів якої-небудь партії в парламенті чи іншій представницькій установі, яка звичайно проводить певну лінію, вироблену цією партією” [16, с. 1548].

Таке розуміння поняття “парламентська фракція” відображає головну її функцію, а саме функцію представлення власної політичної позиції в парламенті. Однак, у цьому визначенні не враховано інших суттєвих ознак парламентської фракції, зокрема присутність у ній представників від інших політичних партій та визнання ролі і статусу такого депутатського об’єднання в законодавчому процесі.

Цікавою є думка зарубіжних вчених К. Гейдара і Р. Коола щодо того, що до парламентської фракції модуть потрапляти і представники інших політичних партій, які не конкурували між собою на виборах [260]. У такому розумінні цього поняття акцент робиться на створенні парламентської фракції, де ключовим чинником є вибори та їх результати. Ця ознака вказує на стабільність внутрішньо-парламентської структури та обумовленість політичного складу законодавчого органу результатами виборів. Тобто можливе створення коаліційних фракцій, які об’єднують представників різних політичних сил, але які мають споріднену ідеологію та передвиборчі програми. Тоді рушійною силою до об’єднання стає не партійне членство, а

певні політичні мотиви. Однак, зазначимо, що і в такому розумінні зазначеного поняття не охоплено весь комплекс суттєвих ознак парламентських фракцій як системного явища.

Грін М. визначає поняття парламентської фракції як такої, що характеризується “організованою структурою всіх членів відповідної партії у відповідному законодавчому органі... уповноважену своїм статутом вимагати від своїх членів голосування відповідно до певної позиції... та функціонування на основі колективного способу прийняття рішень більшістю членів фракції” [50, с. 602]. Автор наголошує на значимості фракції “як суб’єкта з власною структурою, яка може бути визначена самою фракцією через прийняття внутрішньо розпорядчих документів (статуту тощо). Внутрішньо-фракційні механізми прийняття рішень, фракційна дисципліна, інструменти забезпечення єдності позиції та дій членів фракції є виключно компетенцією самої фракції” [50, с. 602].

Важливою ознакою у визначенні досліджуваного поняття є відображення організаційно-правової основи діяльності фракцій саме як структурного елемента законодавчого органу. У юридичній енциклопедії парламентську фракцію визначають, як “об’єднання депутатів в межах однопалатного парламенту, або однієї з палат двопалатного парламенту, наділене повноваженням з реалізації парламентських функцій” [245, с. 439]. Однак, на наш погляд, воно не відображає партійної приналежності, хоча відзначає, що в розвинених країнах провідну роль при формуванні фракцій займають саме політичні партії чи їх об’єднання.

У вітчизняній та зарубіжній науці визначення поняття “парламентські фракції” є далеко неоднозначним, оскільки обумовлено відповідною нормативно-правовою базою. Більшість авторів розглядає це питання в контексті конституційних та політико-правових аспектів, залежно від конкретного спрямування дослідження та завдань, які ставить перед собою науковець. Однак спільною ознакою для парламентських фракцій є об’єднанням членів парламентських партій [91].

Поряд із поняттям “парламентська фракція” широко вживаються й інші, такі як: “депутатська фракція”, “депутатська група” “парламентська група”, “політична група” та інші.

Для унаочнення різноманітності трактувань поняття “парламентська фракція” подамо їх у таблиці (табл.1.5).

Таблиця 1.5

Сутність поняття “парламентська фракція (група)”

<i>Автор, джерело</i>	<i>Сутність поняття</i>
Романов Р.М. [190]	група депутатів парламенту – членів однієї партії, яка проводить у парламенті її лінію
Великий тлумачний словник сучасної української мови [16]	організована група депутатів – членів якої-небудь партії в парламенті чи іншій представницькій установі, яка звичайно проводить певну лінію, вироблену цією партією
Parliamentary Party Groups in European [260]	організована група осіб представницького органу, які були обрані від однієї партії чи від кількох різних партій, які не конкурували між собою на виборах
Грін К. [50]	організована структура всіх членів відповідної партії у відповідному законодавчому органі... уповноважена своїм статутом вимагати від своїх членів голосування відповідно до певної позиції... та функціонування на основі колективного способу прийняття рішень більшістю членів фракції
Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр.Енцикл. [244]	– об’єднання депутатів в межах однопалатного парламенту, або однієї з палат двопалатного парламенту, наділене повноваженням з реалізації парламентських функцій; – об’єднання депутатів у парламенті, утворене за нормами спеціального закону або парламентського регламенту
Конституції країн парламентської демократії [91]	об’єднання членів партій у парламенті
Кюршнер І. [106]	вільно утворені об’єднання за інтересами, які намагаються втілити свої політичні уявлення (К. Швайцер)

Десять років незалежності України: минуле та сучасне державо-творення [61]	<ul style="list-style-type: none"> – групи депутатів із спільними політичними поглядами, які уможлиблюють розподіл, концентрацію та підвищення ефективності роботи на основі взаємної довіри і які виконують подвійне завдання (З. Магієр); – об'єднання депутатів з політичними переконаннями, які переважно збігаються (Н. Ахтерберг); – об'єднання вибраних від певної партії до парламенту депутатів (Ю. Йєкевітц); – парламентські дійові підрозділи відповідних груп депутатів, пов'язаних між собою спільними політичними поглядами та, як правило, партійною належністю, причому їх права впливають з прав депутатів (Е.-В. Бьокенфьорде); – утворення на певний легіслативний період об'єднання депутатів-однодумців, які вбачають своє завдання в досягненні певних політичних цілей шляхом організованої підготовки та обстоювання їх у парламенті (Й. Лінк)
Кречмер Г. [100], Малишко М. І. [110]	сили, що конкурують між собою за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, на формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатур на державні посади

Як бачимо, аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури засвідчив неоднозначність розуміння досліджуваних понять. Так, наприклад, Г. Кречмер наводить кілька визначень поняття “фракція”. А саме[100]:

- партійно-політичні зорієнтовані представництва у представницькому органі, які намагаються впливати на волевиявлення держави і фактично є державними органами, які беруть участь у формуванні волі держави;

- утворені на певний законотворчий період об'єднання депутатів-однодумців, які вважають за мету досягнення певних політичних цілей шляхом організованої підготовки та обстоювання їх у парламенті;

- групи депутатів із спільними політичними поглядами, які уможлиблюють розподіл, концентрацію та підвищення ефективності роботи на основі взаємної довіри і виконують подвійне завдання: створюють для

народу відчуття демократичного легітимного зв'язку і сприяють працездатності парламенту та виконанню ним своїх завдань;

- парламентські підрозділи певних груп депутатів, пов'язаних між собою спільними політичними поглядами та, як правило, партійною належністю, причому їх права впливають з прав депутатів;

- об'єднання щонайменше п'яти відсотків загальної кількості членів Бундестагу, що належать одній партії або таким партіям, які за своїми політичними напрямками не конкурують між собою у жодній із федеральних земель (регламент Бундестагу).

Уточнюючи сутність поняття парламентської фракції, ми зазначаємо, що вона включає парламентарів - членів політичної партії в складі парламенту, а також інших політичних партій та позапартійних депутатів, у яких співпадають погляди на питання соціально-економічного розвитку держави [25].

Також зазначаємо, що після внесення змін до Конституції України у 2004 році і до визнання їх неконституційними у 2010 році, вживалося поняття “депутатська фракція”. На нелогічність та недоречність цього терміну вказує В. М. Шаповал, акцентуючи на тому, що словосполучення “депутатська фракція” є не дуже вдалим [231]. Він запропонував використовувати більш доречне на поширене поняття “парламентська фракція”. Адже, з політико-правової точки зору значення термін “фракція” хоч і має кілька варіацій, проте їх узагальнення можна звести до розуміння “фракції” як самостійної, якісно однорідної частини чогось цілого, що володіє певними особливими ознаками.

Ми погоджуємось із позицією В. М. Шаповала щодо того, що термін “парламентська фракція” слід застосовувати для політичних парламентських об'єднань, в тому числі депутатських груп, які наділені у парламенті правами фракцій.

Фракція і партія – це не одне й те саме. Фракція становить здебільшого єдність із своєю партією, а партія – зі своєю фракцією. Але одночасно

відбувається взаємовплив між партією та фракцією. Політична ініціатива та керівництво переходять від однієї до іншої. Тому фракції та їх партії розмежовують у політичному і правовому розумінні.

Для партій політика – це насамперед боротьба за владу, а для фракції, як частини системи державної влади, політика, навпаки, – це єдність суспільства та орієнтація на спільні інтереси, адже члени фракції мають легітимацію через вибори, а не безпосередньо через членів партії, які, в свою чергу, одержують статутні членські права через вступ до своєї партії.

Тобто, завдання фракції не є ідентичними до завдань партії, а фракція не є органом партії. Але, як зазначає вітчизняний вчений В.М.Венгер, у парламентах демократичних держав депутатська фракція знаходиться завжди в центрі парламентської діяльності і виконує посередницьку місію між окремими депутатами і парламентом, між своєю партією та її представниками в різних гілках влади, між партійними організаціями і парламентськими комітетами, між засобами масової інформації (ЗМІ) і політичними керівниками в парламенті та уряді, зрештою між виборцями і владою [17].

Тобто, ми погоджуємось із думкою В.М.Венгера, що парламентська фракція виступає посередником при знаходженні балансу між різними інтересами, позиціями партійних керівників і загальноприйнятим рішенням, між політичною конкуренцією та досягненням консенсусу, тобто прийняттям ефективних загальнодержавних рішень [17].

Тому демократичні парламенти не можуть працювати без депутатських фракцій, оскільки вони структурують його за партійною ознакою, входять до фахових парламентських комітетів, комісій та інших структурних органів парламенту.

При цьому, ми зазначаємо, що жодна депутатська фракція не може вважати себе епіцентром парламенту, оскільки в демократичних парламентах існує щонайменше дві депутатські фракції, що гарантує позитивне змагання між парламентською більшістю та опозицією [24].

У ході теоретичного аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури з теми дослідження з'ясовано, що фракції бувають “організаційні, ідеологічні та структурні” [110, с. 89].

Організаційний тип утворення фракцій окреслює форму організації, згідно з якою вона створюється й функціонує на засадах партійної дисципліни, визначеній меті партії, світогляду тощо. Науковці зазначають, що такий тип фракційних утворень найчастіше формується у парламентах пострадянських країнах, у тому числі й в Україні [110].

Ідеологічний тип утворення фракцій відображає ідеологічне підґрунтя їх існування. Він притаманний таким державам, як Великобританія та США [110].

Структурний тип фракційного утворення характеризується формальною організацією фракції і розглядається одночасно як окрема одиниця, так і в її відношенні до партії, частиною якої вона, як правило, є. Такий спільний підхід до фракцій має місце у німецьких, італійських та японських партіях. Як зазначають науковці, в них політика спирається не лише на партії, але й мотивується поведінкою парламентаріїв [103].

Вважаємо, що останній тип утворення фракцій у парламенті є найефективнішим; він сприяє забезпеченню найбільшої стабільності парламенту й уряду [34]. При цьому зауважимо, що за будь якого способу утворення фракцій, парламентські фракції утворюються у своїй більшості за принципом партійної належності депутатів і мають подвійну природу. Тобто, з одного боку, вони є структурами політичних партій, адже всі питання їх організації та діяльності регулюються відповідними партійними статутами. З іншого боку, парламентські фракції є структурною одиницею самого парламенту а їх функціонування – складовою парламентської діяльності.

Узагальнюючи, зазначимо, що сутність парламентської фракції розкривається через:

- дуалістичну природу її формування (політико-правову та організаційно-правову) і характеризується формальним об'єднанням

парламентаріїв та обмеженнями їх повноважень, які вони можуть здійснити тільки через парламентську фракцію;

- подвійну природу її функціонування – одночасно вона є структурою політичної партії та органом парламенту.

До основних ознак парламентських фракцій нами віднесено: об'єднання членів колективного представницького органу; наявність чітко визначеної політичної мети; правова обумовленість та наявність процедури визнання; організаційна єдність та структурованість; автономність у діяльності.

В Україні діяльність вітчизняних парламентських фракцій (депутатських груп) регламентується окремою Постановою Верховної Ради України (далі – ВРУ) [152] за організаційним типом утворення, а не ідеологічним чи структурним, які є більш прогресивними і демократичними та функціонують у країнах розвинутої демократії. Тому виникає потреба у створенні умов для формування *структурно-ідеологічного* типу утворення парламентських фракцій, в якому будуть враховані як ідеологічне підґрунтя їх існування, так і мотивована поведінка їх парламентаріїв.

З'ясовано, що на сучасному етапі розвитку ВРУ до складу парламентської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Умовою створення фракції є входження до її складу відповідної кількості депутатів, визначеної чинним законодавством. Фракції не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів і не можуть суперечити вільному характеру депутатського мандата. Об'єднання депутатів не можуть виступати від імені ВРУ або українського народу. Народний депутат України не може входити до складу більш як однієї зареєстрованої депутатської фракції (групи). Голова ВРУ і його заступники не входять до складу жодної депутатської групи (фракції) (ст.1. цієї Постанови ВРУ [152]).

Погоджуємось з українськими вченими, що депутатська фракція (група) є “об’єднанням депутатів у парламенті, утвореним за нормами спеціального закону або парламентського регламенту ” [245, с.69 -70]; при визначенні депутатського об’єднання, фракції або депутатської групи слід обмежуватися формулюванням, передбаченим Регламентом ВРУ від 19 вересня 2008 р. [171].

Про депутатські фракції (депутатські групи) йдеться у ст. 7 “Забезпечення діяльності Верховної Ради України” та ст. 16 “Послідовність розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради” цього закону [171].

Згідно зі ст. 7. Регламенту ВРУ від 19 вересня 2008 р. “організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради”, а згідно ст. 16. – “на важливість формування та реєстрації депутатських фракцій (депутатських груп) на першій новообраній Верховній Раді, без яких неможливе вирішення питань, як обрання Лічильної комісії, Голови ВРУ, Першого заступника та заступника Голови ВРУ, створення комітетів та Погоджувальної ради депутатських фракцій, які в подальшому впливають на обрання Уряду і урядової політики” [171].

З’ясовано, що депутат практично в усіх демократичних парламентах може бути членом лише однієї політичної групи (одного депутатського об’єднання), а створення депутатських об’єднань у парламенті і членство в них є правом, а не обов’язком депутата. Тобто, депутат має законне право не входити до жодної з зареєстрованих у парламенті фракцій або депутатських груп. Однак, виходить так, що йому це не вигідно, тому що без членства у депутатській фракції депутат буде знаходитись у менш вигідному становищі і його можливості активно працювати в парламенті стають більш обмеженими.

Таким чином, участь у депутатських фракціях є визначальною для депутатів, а самі депутатські об'єднання відіграють надзвичайно важливу роль у діяльності парламенту.

Зазначимо, що майже в усіх парламентах демократичних держав фракції більшості мають перевагу при обранні своїх представників на різні керівні посади в парламенті, зокрема, на посади керівників парламентських комітетів і комісій. Вони, як правило, активно поведуться в ході пленарних засідань - вступають, уточнюють позиції, домовляються про спільні дії тощо.

У більшості демократичних країн світу використовується так званий індекс фракційності партій, запропонований Д. Рає [237], який включає такі кількісні показники, як кількість:

- партій, які приймають участь у виборчому змаганні (парламентській конкуренції);
- голосів, отриманих на парламентських виборах найбільшою партією (якщо одна з партій набирає більше 75% голосів, то це приклад абсолютного домінування однієї партії);
- голосів, отриманих двома найбільшими партіями (показник двопартійності).

Д. Рає вважає, що таку модель конкуренції необхідно застосовувати, коли найбільші партії здобувають разом більше ніж 75 % голосів виборців, але менше ніж 90 % [237].

Цей індекс (Індекс фракційності партій) вказує на можливість існування партійних систем, а саме на можливість існування однопартійної системи, в котрій одна партія здобуває всі виборчі голоси (мандати), та на можливість існування функціональної системи, в якій кожний виборець голосує за свою власну партію, а кожний парламентар належить до своєї партії. Як приклад зазначимо, що в досконалій двопартійній системі, в якій кожна з партій отримує, наприклад, 50 % голосів, величина Індексу фракційності партій дорівнює 0.50.

Якщо ріндекс фракційності знаходиться в інтервалі між 0.50 та 0.67, то це вказує на конкуренцію двох партій. Показник індексу фракційності вищий, ніж 0.70 вказує на існування багатопартійної системи (більше ніж 3-х партій). Рівень, нижчий за 0.50 вказує на появу домінуючої партії.

Як свідчить практика, рівень індексу фракційності партій в Західній Європі був найвищим у 20-х роках ХХ ст. ($F=0.758$); у 50-х роках він досяг найнижчого рівня (1955-1959 рр., $F= 0.700$), щоб у 70-х роках знову зрости (1975-1979, $F= 0.737$). В першій половині 70-х років величина індексу фракційності партій становила 0.716 [237].

Аналізуючи дослідження Ю.Р. Шведа [237] у цьому плані, зазначимо, що середній рівень індексу фракційності партій в 1945-1994 роках становив 0.68, у сімдесятих та дев'яностих роках ХХ ст. він став вищим (0.70) ніж у 1945-1979 (0.66). Це пояснюється таким явищем, що у 50-х-70-х роках ХХ ст. створювалося багато нових політичних партій, існування яких вплинуло на результати коаліційних переговорів.

Автор зазначає [237], що найменший рівень індексу фракційності партій спостерігається у Греції (0.52) та у Великобританії (0.53); найвищий – у Швейцарії (0.82) та Фінляндії (0.80). Це свідчить про дуже сильну фрагментацію парламентської партійної системи в цих державах. Однак цей факт не впливає загалом на результати коаліційних торгів чи на тривалість урядів. Про це свідчать такі наведені автором дані, що у Голландії, Іспанії та Франції помітно тенденцію падіння індексу фракційності, а у Франції - вона є найсильнішою ($- 0.07$).

Застосовуючи індекс фракційності партій Д. Рає як критерій класифікації партійних систем у нашому дослідженні, ми проаналізувати три групи партійних систем, які він визначив й охарактеризував і порівняли з українською чинною партійною системою.

Перша систем так званої двопартійної форми, яка, як стверджує автор, діє в Греції, Великобританії, Австрії, де величина індексу фракційності коливається між 0.52 та 0.61. У парламентах цих країн домінують лише дві

партії. В них спостерігається біполярна система конкуренції. До групи цих держав зараховують також Австрію, хоча у виборах в 1994 році там зареєстровано найвищий в повоєнній історії індекс фракційності (0.58).

Друга - біполярна система конкуренції політичних партій формується в умовах функціонування в парламенті більшої кількості політичних партій, ніж дві. Автор вказує на такі держави, як Німеччина, Іспанія, Ірландія Португалія, Франція. Рівень індексу фракційності в парламентах цих країн коливається між 0.62 та 0.66). У них окрім двох сильних політичних партій існують також менші, які мають відповідний коаліційний потенціал, і в іншій ситуації можуть вплинути на зміну розстановки сил у парламенті.

Третя - система з багатопартійними формами. Така система, наголошує автор, сформована в Норвегії, Швейцарії. У цих державах величина індексу фракційності коливається між 0.70 та 0.82. У них домінує багатополарна система коаліційних торгів, що, як правило, впливає на скорочення термінів тривалості сформованих урядів. У цій групі держав автор виокремив три держави, де застосовувана система коаліційних переговорів значно відрізняється від інших, і це не зважаючи на існування відносно високого індексу фракційності. Така ситуація має місце у Норвегії, Швеції, Швейцарії. Автор зазначає, що у випадку обох скандинавських держав особливий вплив на парламентсько-урядовий механізм здійснили соціал-демократичні традиції, які і нині утримують статус домінуючих. Система коаліційних торгів має біполярний характер, а тому має місце домінування двоблокової схеми політичної боротьби. В цих державах середній час існування кабінетів значно збільшується порівняно з іншими багатопартійними системами. Обидві скандинавські держави можуть слугувати за приклад того, що застосовувана концепція системи домовленостей не завжди знаходить належне втілення, коли мова йде про категорію багатопартійності. Якщо мова йде про Швейцарію, то ця держава, як правило, не вписується в жодну з класифікаційних схем, і це є результатом застосування в ній специфічних інституційних механізмів. Зокрема, у

державі є найвищий індекс фракційності, і хоча він відображає стан екстремально високої фракційності парламентської арени, не має, однак, жодного впливу на систему коаліційних домовленостей чи тривалість існування урядів. Це є результатом застосування так званої магічної формули в процесі формування урядів, яка гарантує чотирьом найбільшим партіям тривалу участь у їх складі [208]. Незважаючи на наявні відмінності у рівнях індексу фракційності партій, існує достатньо високий рівень стабільності партійних систем Західної Європи. Середній ступінь перенесення величини індексу складає ледь 0,04 і лише бельгійська система (+0.17) та австрійська (+0.12) становлять значний відхід від зазначеної тенденції.

Аналізуючи за методикою Д. Рає сучасну політичну систему України, ми дійшли висновку, що вона має середній індекс фракційності партій (*Додаток Б*). Підтвердженням цього є результати парламентських виборів в Україні у 2014 році, які свідчать, що з 8 політичних партій, що брали участь у перегонах, до ВРУ пройшли 6 політичних партій, які створили 6 фракцій і 2 групи: фракція партії “Блок Петра Порошенка” – голова І. О. Гринів; фракція партії “Народний фронт” – М. Ю. Бурбак; фракція партії “Опозиційний блок” – Ю. А. Бойко; фракція партії “Об’єднання “САМОПОМІЧ” – О. Р. Березюк; фракція Радикальної партії Олега Ляшка – О. В. Ляшко; фракція партії “Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” – Ю. В. Тимошенко; група “Воля народу” – Я. М. Москаленко; група “Партія “Відродження” – співголови – В. Ю. Хомутильник, В. В. Бондар, В. В. Писаренко (*Додаток В*).

Аналіз результатів виборів показав, що перші дві політичні партії отримали разом 43,95 %, що, за оцінкою Д. Рає, означає середній рівень партійної фракційності, в якому домінує біполярна система конкуренції за умов функціонування в парламенті більшої кількості політичних партій, ніж дві. Окрім двох сильних партій існують також менші, які мають достатній коаліційний потенціал і тому система коаліційних переговорів, за оцінкою Д. Рає, може піддаватись певним видозмінам.

Такий рівень індексу фракційності партій у ВРУ свідчить про недостатню стабільність структуризації парламенту, можливі часті зміни в коаліції й опозиції, що впливає на стабільність загальнодержавної політики, діяльність уряду та розвиток громадянського суспільства.

Наш висновок підтверджується також думкою Е. Герона, який зазначає, що політичні партії в парламенті можуть гарантувати довгостроковість та стабільність коаліцій [252]. Тому фракції сприймаються, з одного боку, як політичні агенти, які мають на меті участь у політичному процесі та вплив на суспільний розвиток, а з іншого – як ефективні групи взаємодії.

Зазначаємо, що фракційна структурованість парламентів дозволяє поєднувати інтереси та позиції, забезпечувати стабільність урядових коаліцій та стимулювати ефективну діяльність уряду. Однак, у сучасному українському парламенті конфліктність свідчить про наявність конкуруючих партій [252].

Іак, наприклад, у ВРУ VIII скликання склад коаліції виявився нестабільним, що обумовило у 2016 році дострокову заміну Уряду А. Яценюка на Уряд В. Гройсмана. При цьому, відмічаємо, що заміна Глави Уряду відбулась зі складу другої найбільшої парламентської партії – “Блок Петра Порошенка” (першою була партія “Народний фронт”).

Участь у роботі законодавчого органу надає партіям повний комплекс можливостей та важелів впливу на процес вироблення державної політики, формування уряду та контролю за його діяльністю. З цієї точки зору справедливо стверджують А. З. Георгіца і Ю. О. Фрицький, що “завданням політичних партій, які діють у парламенті, є здійснення представництва інтересів виборців та їх очікувань та залучення до здійснення публічної влади на основі власної політичної позиції. В останньому випадку партія виступає більше елементом державного механізму, ніж представником виборців. “Баланс між цими двома сферами діяльності політичних партій є предметом наукових досліджень” [38, с. 27]. Тому, відповідно до вимог принципу верховенства права правильним буде знаходження дполітичної партії десь посередині, між названими сферами

діяльності, тобто “функціонувати, діючи і в сфері державного управління, і в сфері громадянського суспільства, виступаючи необхідним містком між ними” [258, с.8].

Грунтовний розгорнутий аналіз функціонування фракцій подано у дослідженні Г. Кречмера [100]. Проте воно обмежується, головним чином, досвідом Федеративної Республіки Німеччини. Зазначена праця за своєю структурою, методологією та змістовним наповненням є досить розлогим матеріалом, що дає можливість сформулювати бачення не тільки конституційно-правового статусу фракцій в Бундестазі, але й виокремити загальнотеоретичну модель функціонування фракцій як об’єднання депутатів на політичній основі. Серед інших аспектів тут розглянуто й окремі загальні інструменти впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата депутатами, проте не наведено їх розгорнутої правової характеристики [262].

Зазначимо, що О. Дергачов здійснив класифікацію форм правління, що існувала в СРСР, визначив місце ВРУ у структурі держави, міру її впливу на рішення, що приймалися в державі, її функції [218]; Ю. Древаль виокремив чотири комплекси проблем щодо особливостей переходу суспільства від тоталітаризму до демократії, конкретизації термінів “парламент” та “парламентаризм”; розвитку українського парламентаризму, його внеску у світову скарбницю; періодизацію становлення українського парламентаризму; визначення стану сучасного українського парламентаризму, напрямів його вдосконалення; характеристики принципів народного представництва, виборчих систем, функцій парламентів, форм державного правління на основі світового досвіду парламентаризму [63].

При аналізі парламентських фракцій слід зважати і на існування парламентських груп як внутріпартійного об’єднання депутатів, які зазвичай належать до однієї й тієї самої партії і яким регламент надає певні повноваження, що мають велике значення для ефективності роботи окремих членів під час організації та виконання парламентської роботи. Коаліційна

свобода депутата означає не лише можливість приєднання до якоїсь фракції, а й неприєднання до неї. З іншого боку, фракції можуть позбавляти членства або не приймати до своїх лав депутатів, які виявили бажання вступити до фракції. Позафракційні члени парламенту, як правило, хоча й не наділені тими перевагами, які мають члени фракцій, проте користуються всіма загальними правами депутатів, які безпосередньо впливають з вільного мандата [132, с. 2-5]. Так, на пленарних засіданнях вони, як і всі інші депутати, мають право на виступ та право на ухвальний голос, мають право вносити поправки у другому читанні проектів законів та можуть бути членами постійної комісії і таким чином постійно брати участь у політичній роботі парламенту. У деяких випадках коаліційно налаштованим депутатам не вдається створити фракцію через недостатню кількість членів. Тоді таке об'єднання може бути визнане парламентською групою.

Окреслений підхід дозволив нам розглядати фракційну стабільність парламенту як об'єктивне явище, яке обумовлене необхідністю консолідації зусиль депутатів для досягнення цілей парламентських фракцій, яка забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці протягом законодавчо визначених повноважень, ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та публічних органів влади [25].

Фракційну стабільність парламенту можна забезпечити шляхом застосування різних механізмів, зокрема політико-правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, кадрових. Під поняттям “механізми” розуміють систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним, інформаційним забезпеченням [223]. Зрозуміло, що функціонування елементів такої системи має бути належним чином скоординовано.

Відтак актуалізується поняття реалізації механізму державного управління. У контексті здійсненого дослідження, під механізмом державного управління забезпечення фракційної стабільності парламенту ми розуміємо складну систему застосування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на парламентаріїв для досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії парламенту й уряду, який ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації.

1.3. Тенденції та принципи забезпечення фракційної стабільності парламенту

Ідеали справедливості, прав і свобод людини є основними підвалинами суспільних відносин у державах, відтак загальними принципами організації діяльності парламенту є принципи народовладдя, законності (легітимності), виборності, колегіальності, гласності, професійності.

Ці принципи втілюються через різні форми управління державою. Аналіз досвіду держав розвинутої демократії засвідчив, що саме парламент як орган представницької влади є основною владною інституцією, спроможною перешкоджати представникам виконавчої влади отримувати необмежені права при виконанні своїх функцій (що було б прямою і безпосередньою загрозою для демократії), а також є захисником і виразником демократичних свобод суспільства, ефективним механізмом, здатним протидіяти узурпації влади однією особою чи групою осіб.

Як стверджують українські науковці О.Н. Ярмиш і В.О. Серьогін, у Верховній Раді України забезпечуються: принцип народовладдя - шляхом залучення народу до здійснення влади; принцип законності (легітимності) – шляхом виконання синного законодавства про парламент та парламентську діяльність; принцип виборності – шляхом проведення постійних виборів до вищого і єдиного законодавчого органу держави; принцип колегіальності –

шляхом прийняття всіх рішень колегіальним способом; принцип гласності – шляхом постійного інформаційного обміну; принцип професійності – шляхом постійного навчання і самонавчання парламентарів [247].

Для України характерним є те, що реалізація цих принципів представницької демократії в усі історичні періоди формувалась за рахунок створення різноманітних Рад (від родинно-племінних, починаючи з часів сармато-скіфської та антської доби (VII ст. до н. е. – III ст. н. е.) до Верховної Ради сучасної України (початок XXI ст.)) [46].

Аналізуючи наукові погляди сучасних українських дослідників проблем вітчизняного народовладдя (Ю.С.Шемшученко [240], В.М.Шаповал [234], В.А.Гошовська [123, 124], П.Кислий і Ч.Вайз [80]), визначаємо, що традиції українського народовладдя починаються з утвердження в Україні:

- демократичних інститутів, які характеризуються загальним виборчим правом, таким як пряма демократія;
- системи розподілу влади на законодавчу, виконавчу, судову;
- представництва громадян в органах влади (чи їх прообразах), таких як родові та племені збори, народні збори, народне віче, боярська рада, пани-ради, Сейми, Сойми, Земський собор, Козацька рада, Старшинська Рада, Верховна Рада, які формуються шляхом виборів.

При цьому, фахівці наголошують [46; 195], що у різних державах розвиток парламентаризму відбувається по-різному та різними темпами, а держави знаходяться на різних його стадіях – початковій стадії, стадії становлення та стадії стабільності.

Зазначається, що перша стадія – початкова – характеризується тим, що у процесі первинного формування парламентаризму відбувається постійна політична боротьба, яка часто переростає у політичні кризи; парламентські та урядові коаліції часто виявляються нестійкими; при зміні керуючої партії відбуваються різкі зміни у зовнішній та внутрішній політиці. Друга стадія – стадія становлення – характеризується тим, що процеси формування парламентаризму продовжуються, але політичні конфлікти проявляються

лише на етапі нових парламентських виборів та зміни урядів. При цьому ніяких сутнісних змін та потрясінь не відбувається. Третя стадія – стадія стабільності – характеризується завершенням процесу формування парламентаризму. Головну роль у парламенті відіграють декілька партій. При зміні правлячих партій та коаліцій ніяких потрясінь та радикальних змін політичної ситуації не відбувається.

Тобто держави, які знаходяться на стадії стабільності, мають, як правило, двопартійну парламентську систему, що забезпечує для всіх громадян можливість брати участь в управлінні державою та суспільством, вирішенні ключових задач соціально-економічного розвитку. До таких держав відносять, як правило, Сполучені Штати Америки, де ефективно працює парламент.

В Україні парламентаризм виник практично у 1990 р., коли запрацювала на постійній основі Верховна Рада Української РСР першого скликання [61]. З цього часу Україна будує демократичну модель суспільства, нині – в умовах парламентсько-президентської республіки [86].

Згідно зі ст. 75 Конституції України Верховна Рада України – парламент є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Новий конституційно-правовий статус ВРУ суттєво відрізняється від установленого Конституцією України 1978 р. та Конституційним договором від 8 червня 1995 р. [40, с. 34]. Ця відмінність полягає в тому, що вперше від часів Української Народної Республіки (Конституція УНР від 29 квітня 1918 р.) представницький законодавчий орган України конституювано як парламент. Застосування терміну “парламент” до ВРУ свідчить про сприйняття ряду основних положень доктрини парламентаризму [127].

Важливим є процес відтворення в сучасних реаліях України системи парламентаризму. Для визначення конституційно-правового статусу ВРУ були враховані особливості, обумовлені існуванням квазіпрезидентської форми правління в Україні. Така форма правління, в основу якої покладено модель “жорсткого поділу влади”, протирічить одному з найважливіших

принципів парламентаризму – верховенству парламенту над виконавчою владою (урядом). Так, згідно з ч. 1 ст. 87 Конституції України ВРУ може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від її конституційного складу, але кінцеве рішення щодо його відставки може прийматися лише Президентом України (п. 9 ст. 106, ч. 6 ст. 115 Конституції України) [94].

Парламентаризм, на відміну від парламенту, не пов'язують з якоюсь конкретною формою державного правління (наприклад, з парламентською республікою). Це явище притаманне кожній демократичній країні, незалежно від існуючої в ній форми правління. Нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади із загальнонаціональних або місцевих, крім ВРУ, для якої не передбачена можливість делегування власних законодавчих повноважень.

При цьому, останнім часом спостерігається значне звуження такого суверенного становища за рахунок передачі цілої низки ключових повноважень від парламенту до інших органів влади, насамперед до Уряду, і посилення впливу останнього на діяльність парламенту. Ми вважаємо, що причиною такого стану є значне посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів і ускладнення у зв'язку з цим управлінських процесів, а саме процесів, які характеризують взаємовідносини між парламентом та органами виконавчої влади.

На наш погляд, серед безлічі сучасних визначень парламентаризму переважна більшість із них ґрунтується на розумінні цього явища як режиму здійснення державної влади, за умов якого парламент є єдиним загальнонаціональним представницьким і законодавчим органом влади, що активно виконує покладені на нього функції з реалізації й захисту інтересів народу, а його рішення мають беззаперечний авторитет серед усіх суб'єктів права, насамперед серед органів і посадових осіб виконавчої влади [124].

Відзначимо, що у всіх демократичних країнах закони схвалює парламент, що є його основною функцією, яку він не повинен передавати виконавчій владі ні за яких обставин [110].

Провідні політичні діячі та науковці чітко зазначають, що демократія не може функціонувати без політичних об'єднань, які є суттєвими інститутами кожної політичної демократичної системи [23, с. 15]. Ми погоджуємось з цією думкою і вважаємо, що наявність партійної, у тому числі багатопартійної, системи є характеристикою представницької демократії, в якій парламент є головним елементом і не може вважатися демократично обраним без суперництва партій у боротьбі за депутатські мандати. На цю обставину звертали увагу відомі вітчизняні і зарубіжні науковці ще в минулому столітті, коли парламентська демократія тільки формувалася: “Парламентське правління є правлінням партійним, тому що чим різкіше в даній країні розмежовані партії й чим сильніше вони організовані, тим успішнішим буде управління” [68, с. 123].

Демократія, ж, у свою чергу, “неможлива без політичних партій, що борються за владу, використовуючи при цьому конституційні форми й методи” [84, с. 59–61] і тому “жоден великий народ ніколи не міг управлятися сам собою” [23, с. 36].

Цю думку відстоюють і сучасні вітчизняні науковці, які вважають, що “розвиток будь-якого парламенту безпосередньо пов'язаний з формуванням багатопартійної системи в країні” [61, с. 165]. Адже саме багатопартійна система передбачає існування такого депутатського об'єднання як фракція чи група у парламенті.

Таким чином, більшість науковців дотримуються думки, що “фракційна стабільність парламенту забезпечується загальними принципами організації діяльності парламенту та державних органів влади, до яких відносять принципи колегіальності, самостійності, пріоритетності, вибіркової, винятковості, елективності, гнучкості, мотивації та розвитку особистості” [11, с.75–79].

Принцип колегіальності в управлінні парламентською фракцією визначається тим, що керівництво нею здійснюється не однією особою, а колегією, групою осіб, які володіють рівними правами при прийнятті рішень,

зокрема щодо голосування у парламенті; принцип самостійності забезпечується правом визначення пріоритетності розгляду законопроектів в межах своєї компетенції; принцип пріоритетності обумовлений вибором найважливіших загальнодержавних проблем та темпів їх вирішення.

Для знаходження пріоритетних рішень важливим, на нашу думку, є застосування в роботі парламентських фракцій методу Ейзенхауера, яким передбачено класифікацію справ на: а-пріоритет (термінові справи); б-пріоритет (важливі справи, які не обов'язково робити терміново, але потребують постійної уваги); с-пріоритет (справи здаються терміновими, але не є важливими); д-пріоритет (справи, які не є важливими і не є терміновими) [25].

Такий підхід сприяє більш ефективній законотворчій діяльності фракції і парламенту в цілому.

Принцип вибіркової означає, що немає необхідності проводити контроль у повному обсязі тієї чи іншої позиції. Наприклад, законодавець прагне дотримуватись міжнародних стандартів. Тому і всі дії парламентаріїв у фракції мають бути підпорядковані цим стандартам. Цей принцип пронизує практично всі правовідносини, які виникають при здійсненні законотворчої діяльності.

Принцип винятковості в публічному управлінні пов'язаний з принципом субсидіарності, згідно з яким суб'єкт управління може вдаватися до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях. Цей принцип визначають науковці, як один з основоположних принципів Європейського Союзу. Він означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Принцип елективності характеризується чітко визначеними умовами праці парламентаріїв, передбаченими регламентом роботи парламенту для досягнення вищого рівня ефективності його роботи.

Принцип гнучкості характеризується активним втручанням у діяльність кожної структури механізмів державного управління. Адже, як зазначають науковці, “організація з негнучкою структурою управління ризикує не справитися з проблемами, які виникають у зв’язку з економічними, технічними, біологічними, політичними і соціальними змінами” [227, с. 197–199].

Принципи мотивації та розвитку особистості у фракції застосовуються через функціонування системи стимулів та заохочень праці депутата з урахуванням їх потреб та інтересів.

Аналіз зазначених принципів засвідчує, що парламентська фракція є одним із структурних підрозділів парламенту, діяльність якої підпорядковується загальним принципам управління. Але не менш важливими є й спеціальні принципи системної структуризації парламенту, які забезпечують фракційну стабільність. До таких принципів нами віднесено принципи:

- добровільного об’єднання народних депутатів у фракції (групи) – передбачає запровадження процедури підписання меморандуму між депутатом і керівником фракції (групи) про узгодженість цілей такого об’єднання, підтримки і збереження його авторитету у суспільстві;
- дотримання вимог коаліційної угоди – передбачає підтримання урядових законопроектів у парламенті протягом визначених повноважень парламенту шляхом запровадження інституту виконавчого комітету фракції;
- пропорційного представництва фракцій (груп) у парламентських комітетах – посилює відповідальність депутатів за якість виконання ними депутатських повноважень;
- конкурентності і відкритості – сприяє запровадженню відкритих дискусій навколо призначення на посаду заступника голови фракції (групи) та конкурсного відбору на посаду консультанта фракції.

Вважаємо, що фракційна стабільність парламенту забезпечується в разі реалізації цих принципів і сприяє розвитку демократії в державі та її

соціально-економічному зростанню, а також сприяє забезпеченню переходу від багатопартійного парламенту до більш стабільного – двопартійного.

Вітчизняне законодавство про парламентські фракції (групи) дозволяє реорганізувати та сформувати нові депутатські фракції і групи, які є добровільними аутворення парламентарів з числа членів парламентських партій і можуть проводитися протягом повноважень ВРУ із збереженням їх пропорційного представництва в органах Верховної Ради чи з відступом від нього відповідно до рішення, прийнятого Верховною Радою щодо такого представництва.

Відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України, участь народних депутатів у фракціях (групах) гарантує їм право на:

- “пропорційне представництво в усіх органах ВРУ та офіційних парламентських делегаціях;
- виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях ВРУ та її органів;
- делегування своїх представників у тимчасові комісії, попередньо обговоривши кандидатів на посади Голови ВРУ і його заступників;
- пропорційний розподіл посад голів комітетів;
- вільну співпрацю з іншими фракціями (групами) шляхом утворення депутатських об’єднань і неформальних груп, які не підлягають реєстрації і не мають прав”[153].

Однак практика діяльності вітчизняного парламенту за часів незалежності України та діяльності парламентських фракцій всередині парламенту засвідчує, що:

- структура українського парламенту не завжди формується за результатами парламентських виборів, часто це відбувається ситуативно;
- рівень фракційної дисципліни народних депутатів України є низьким;
- депутатські фракції (групи), які сформували коаліційний Уряд не завжди забезпечують йому політичну підтримку протягом всієї каденції;

– відсутність відкритих списків кандидатів у народні депутати від політичних партій стримує темпи розвитку фракційної стабільності в парламенті;

– неоднорідність представників парламентських партій знижує ступінь партійної (фракційної) згуртованості, адже ті партії, де її члени мають схоже минуле (належать до одного соціального класу, мають однакову освіту, досвід, тощо) є більш згуртованими.

Наприклад, ситуаційність формування парламентських фракцій у ВРУ підтверджується також відсутністю їх чіткої ідеології і, як правило, характеризується наявністю найбільшої фракції, яка є пропрезидентською.

Про низьку фракційну дисципліну народних депутатів України свідчать дані, розміщені на офіційному сайті ВРУ (www.rada.gov.ua) про стан відвідування народними депутатами пленарних засідань. Експертами визначено, що у 2016 році всі пленарні засідання відвідали лише 13 з 406 депутатів; 2 - за цілий рік узагалі не з'явилися на роботі у парламенті. Встановлено, що найбільше прогулів у парламентарів фракції “Опоблок”, “Воля народу”, “Відродження”. Щоп’ятниці засідання прогулює кожен 4 нардеп. БПП має найбільшу кількість кнопкадавів [141].

Про низький рівень підтримки коаліційного Уряду представниками коаліційних фракцій свідчать такі дані: за вісім скликань ВРУ було обрано 18 Прем’єр-міністрів (Є.Марчук, 1995-1996; П.Лазоренко, 1997; В.Дурдинець, 1997; В.Пустовойтенко, 1997; В.Ющенко, 1999; А.Кінах, 2001; В.Янукович, 2002; М.Азаров, 2004; В.Янукович, 2004; М.Азаров, 2005; Ю.Тимошенко, 2005; Ю.Єхануров, 2005; В.Янукович, 2006; Ю.Тимошенко, 2007; М.Азаров, 2010; С.Арбузов, 2014; А.Яценюк, 2014; В.Гройсман, 2016) [201] і практично всі вони після вибору не мали достатньої коаліційної підтримки від коаліційних фракцій. Як правило, це проявляється при підтримці чи не підтримці урядових законопроектів.

Неоднорідність представників парламентських партій підтверджується тим, що практично в кожній партії серед представників інтелігенції,

робітників і селян, присутні також бізнесмени і мільярдери, що суперечить чинному законодавству.

Ці явища, на наш погляд, зумовлені як політичними, так і правовими чинниками, що впливають на діяльність парламентських фракцій.

Політичні чинники полягають у відсутності стабільної фракційної структури парламенту. Причина полягає в тому, що партії і виборчі блоки, які брали участь у виборах народних депутатів України і подолали виборчий бар'єр, будували свою виборчу стратегію не стільки на виробленні комплексних стратегій розвитку держави і єдності навколо них кандидатів, включених до списків, скільки на різних рейтингах, включенні до списків партій і блоків відомих політичних, наукових та громадських діячів, спортсменів, представників бізнесу, керівників органів виконавчої влади. А головне – на критиці або підтримці політичного курсу Президента України.

Разом із тим, відзначаємо, що відсутність стабільної фракційної структури в українському парламенті зумовлена і низкою правових чинників.

По-перше, Закон “Про вибори народних депутатів України” 2011 року [146], який передбачає проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою. Згідно цього закону половина складу парламенту обирається в одномандатних виборчих округах і тому вона лише формально пов'язана з політичними партіями, які самостійно або у складі виборчих блоків долають виборчий бар'єр. На наше розуміння, саме депутати, які обираються за мажоритарною складовою виборчої системи, є основою фракційної нестабільності.

По-друге, аналіз чинного законодавства України, зокрема, Конституції України [94], законів України “Про Верховну Раду України” [145], “Про Кабінет міністрів України” [157] свідчить, що відсутність чіткого розмежування відповідальності між парламентом, главою держави і уряду за результати державної політики. Сам парламент практично позбавлений права висловлювати недовіру КМУ і впливати на державну політику, а Президент України може суттєво впливати на урядову політику шляхом скасування

актів КМУ, спрямовувати діяльність Уряду у необхідному йому напрямі шляхом видання Указів тощо.

По-третє, законодавство, яким визначається порядок роботи ВРУ (Регламент Верховної Ради України [171], Закон “Про комітети Верховної Ради України” [158]) не передбачає запровадження ефективних механізмів забезпечення стабільності фракційної структури парламенту. Зазначимо, що мінімальні вимоги до створення фракцій були занадто низькі, а саме: депутатська фракція або група була створена у парламенті як 3% депутатів від її конституційного складу, що менше за величину виборчого бар’єру, який застосовувався на виборах 2002 року. Вихід або виключення депутата зі складу фракції або групи за Регламентом ВРУ і Законом “Про комітети Верховної Ради України” не мало для такого депутата будь-яких негативних правових наслідків, наприклад – у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо.

Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій і груп у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовило виникнення ще однієї проблеми, які ми визначаємо, як недотримання принципу пропорційного представництва в складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп.

На сучасному етапі розвитку парламентаризму більшість парламентів світу працюють над побудовою структури взаємовідносин між представниками різних партій так, аби коаліція депутатських фракцій формувалась не між окремими особами й політичними групами, а загалом із більшості. Важливим чинником парламентської стабільності є тісна взаємодія політичних груп у межах коаліції (більшості) та опозиції.

На наш погляд, наявність у парламенті коаліційної більшості засвідчує здатність політичних партій, що є її учасниками, до узгодження політичних позицій. Такі узгоджені позиції, зокрема, щодо засад внутрішньої і зовнішньої політики, яку має проводити парламентська більшість, політичної

спрямованості та принципів діяльності більшості, стають основою її формування.

Парламентська більшість у ВРУ формується після проведення депутатськими фракціями консультацій. За результатами проведених консультацій укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у ВРУ. Основний закон України містить положення, які встановлюють часові рамки утворення коаліції і внесення останньою Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України [111].

Як справедливо стверджує Шаранич С.С. [236], утвердження конституційного статусу та ваги ВРУ в системі стримувань і противаг безпосередньо залежить від успішності вирішення завдання її внутрішньої структуризації. Це стосується, в першу чергу, утворення таких усталених у зарубіжній конституційній практиці структур у представницькому органі, як парламентська більшість та парламентська опозиція. У відповідному рішенні Конституційний Суд України безпосередньо встановив, що обов'язковими умовами повноважності ВРУ є її фракційне структурування та формування коаліції депутатських фракцій [186].

Зазначимо, що у парламентарних та змішаних республіканських формах правління інститут парламентської більшості є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу. Як зазначають вітчизняні вчені, “партійні фракції, що утворюють більшість, як правило, мають бути представлені в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участі у формуванні кабінету, вважаються опозицією” [111, с. 69].

Нами з'ясовано, що теоретично більш стабільними є ті політичні системи з парламентською або парламентсько-президентською формою правління, де внаслідок виборів до законодавчого органу більшість голосів отримує одна партія або блок партій із спільною програмою. Це дає змогу швидко сформувати парламентську більшість, відносно безболісно вирішити питання з формуванням уряду. При цьому, тривалість переговорів

скорочується до мінімуму і немає потреби йти на поступки іншим партіям для створення коаліції.

Україна належить до транзитних країн, в яких коаліції принципово відрізняються від коаліцій у сталих демократіях. Там коаліційні угоди – це угоди між близькими політичними силами, партіями, які не є ідеологічними противниками, а близькі за ідеологією та цілями. У нас же, у випадку формування однорідних коаліцій від влади, усуваються партії, які набрали велику кількість депутатських мандатів. У випадку створення так званої “широкої коаліції” пропрезидентські партії можуть втратити своїх виборців. До того ж уряд у будь-якій конфігурації, хоча і є політично відповідальним, не є однорідним і тому він завжди є потенційним джерелом урядових та парламентських криз [236].

Формування урядової (правлячої) коаліції (уряду) залежить передусім від форми правління, яка, в свою чергу, значною мірою визначає роль і вплив парламентських партій при створенні уряду. Нині більшість зарубіжних науковців вважають за доцільне говорити про відсутність у парламенті стійкої більшості [196]. Наприклад, важливими постають питання щодо умов реалізації “принципу формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та принципу солідарної й політичної відповідальності уряду перед парламентом, а також – принцип доцільності використання спеціальних заходів для досягнення стабільності урядової (правлячої) коаліції в умовах відсутності в парламенті стійкої більшості” [196, с. 3].

Тип виборчої системи є основним чинником, який визначає ступінь залучення політичних партій до державної діяльності шляхом застосування механізму політичного представництва в парламенті. Як зазначають науковці, “участь політичних партій в управлінні державою не перебуває у прямій залежності від типу виборчої системи, але виборчі системи визначають склад парламентських партій, впливають на кількість партій, що беруть участь у виборах та в подальшому визначають склад парламентської більшості. Пропорційна виборча система може бути ефективною і для

структурування парламенту, і для структурування суспільства. Однак задля досягнення бажаного ефекту необхідно змінювати не лише принципи виборів, а й обмежувальні бар'єри, правила формування виборчих списків” [126, с.3].

Ми погоджуємось із думкою Шаранича С.С., що в Україні на конституційному рівні закріплені лише первинні засади формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій. Ідеться про поєднання парламентсько-президентської форми правління з пропорційною системою виборів. Це може стимулювати політичні партії до активізації діяльності у передвиборчий період та під час роботи у ВРУ. При цьому зазначимо, що введення нової системи виборів та посилення контрольних функцій парламенту не буде автоматично означати покращення його роботи та усунення парламентських конфліктів. Поляризованість політичних поглядів, яка існує в українському парламенті, призводить до створення несталих парламентських коаліцій. а це відображається на роботі уряду.

Тому захист прав опозиції і забезпечення законодавчих гарантій її діяльності є важливим кроком на шляху до реалізації конституційно визначених політичних і соціально-економічних прав громадян України, які на виборах до ВРУ підтримали ті політичні сили, які не увійшли до складу парламентської коаліції (більшості), а стали опозицією.

Опозиційність при цьому, як зазначають експерти, “передбачає публічне висловлювання критики на адресу більшості, критичне ставлення до політики Президента, пасивність у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади” [204, с. 21].

В Україні одним із головних недоліків залишається залежність існування опозиції від функціонування парламентської більшості, а також відсутність законодавства одо діяльності парламентської опозиції.

Нелогічною на наш погляд, видається думка щодо необхідності позбавлення державних посад членів політичних партій, які стали опозиційними.

Ми вважаємо, оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється в конкретних формах роботи законодавчого органу влади загалом, то й регулювання цієї діяльності має здійснюватись шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту (Конституція України, Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України” та інші).

Саме ці законодавчі акти визначають нині права депутатських фракцій та окремих народних депутатів України в процесі обрання керівництва ВРУ, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюють принцип пропорційного представництва у складі органів ВРУ депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального та колективного вотуму недовіри особам, яких призначає на посади і звільняє з посад ВРУ. З огляду на це, вважаємо, що врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.

Узагальнюючи, зазначимо, що діяльність парламентських фракцій є складною та багатогранною, такою, що підпорядковується системі загальних принципів організації діяльності парламенту (народовладдя, законності (легітимності), виборності, колегіальності, гласності, професійності) та спеціальних принципів його системної структуризації (добровільне об’єднання народних депутатів у фракції (групи)), дотримання вимог коаліційної угоди, пропорційне представництво фракцій (груп) у парламентських комітетах, конкурентність і відкритість).

Розвиток загальних принципів організації діяльності парламенту шляхом визначення додаткових (спеціальних) принципів його системної структуризації засвідчує тенденцію становлення теорії парламентаризму у публічному управлінні та формування умов більш стабільної ситуації в державі, яка характеризується фракційною стабільністю та відсутністю парламентської кризи чи її зменшенням, причиною якої є ситуація, коли основні конфронтаційні фракції приблизно рівні за силою і впливом, що заважає прийняттю рішень і паралізує роботу парламенту.

Висновки до розділу 1

У ході аналізу вітчизняної і зарубіжної наукової літератури з питань розвитку представницької демократії визначено, що наявні теорії демократичного публічного (парламентського) представництва передбачають ключову роль політичних партій у системі народовладдя та вільного представницького мандату на виконання волі народу; сприяють розкриттю сутності парламентської фракції, яка має дуалістичну природу формування (політико-правову й організаційно-правову) та подвійну природу функціонування як структура політичної партії та орган парламенту; характеризується наявністю спільних раціональних інтересів, цілей, норм та цінностей, які поділяють учасники фракції і спільними їх намаганнями щодо використання легітимної (законної, відкритої, прозорої) ресурсної підтримки; визначається не лише формальним об'єднанням парламентаріїв, а й обмеженням їх повноважень, які вони можуть здійснити лише через парламентську фракцію; сприяє політичній дискусії у парламенті на умовах здійснення представницького мандата.

Узагальнено наукові підходи (системний, мережевий, біхевіоралістський); концепції демократичного публічного (парламентського) представництва - прямого народовладдя (Ж.-Ж. Руссо), представницького народовладдя (Е. Сієс), ліберальної демократії (Т.Джефферсон),

плюралістичної демократії (М. Вебер), елітарної демократії (Р. Міхельс, Г. Моска), неопатрімоніальної демократії (О. Фісун та ін.); теорії (політичної еліти і політичного класу, цілераціональної дії, демократизації, інституціональної, неінституціональної, мережевої, переговорів, обміну, раціонального вибору, публічного вибору, ігор) щодо формування й функціонування парламентських фракцій як структурних елементів парламенту, від діяльності яких залежить підтримка, прийняття та впровадження урядових рішень та їх стабільність (довготривалість й ефективність).

Визначено, що “фракція” та “фракційна поведінка” ґрунтуються на різних аспектах утворення груп та діяльності парламентаріїв: загальних принципах та причинах групової взаємодії у межах фракцій (теорія соціальних груп та теорія соціального обміну); конкурентному та нестабільному просторі взаємодії учасників фракцій, обумовлений намаганням меншості здійснювати провідну роль в управлінні суспільством та державою (теорія еліт); комунікативній та інформаційній мережі формальних та неформальних зв’язків у фракції (мережевий підхід); раціональному розрахунку виграшу та витрат, пов’язаних зі створенням фракцій, а також розподілі виграшу пропорційно до внеску у діяльність фракції (теорія ігор).

З’ясовано, що парламентські фракції класифікуються за типом їх утворення на організаційні, ідеологічні та структурні. В Україні вони продовжують формуватися за організаційним (пострадянським) типом утворення, який є менше ефективним, тому що ґрунтуються на партійній дисципліні, а не на ідеологічних чи мотиваційних засадах.

Визначено, що наявність депутатських фракцій у парламенті сприяє вільному волевиявленню депутатів, а не лише політичних партій, до яких вони належать, реалізації принципу вільного мандату депутата; характеризується не лише формальним об’єднанням парламентаріїв, які переслідують власні інтереси і намагаються грати більш активну роль у процесі вироблення державної

політики, а й обмеженням їх повноважень, які вони можуть здійснити тільки через парламентську фракцію.

З'ясовано, що парламент, організований за фракційним принципом, завжди більш передбачуваний у своїх рішеннях і діях.

Виокремлено такі основні ознаки парламентських фракцій, як: об'єднання депутатів за політичними поглядами; наявність чітко визначеної політичної мети такого об'єднання; правова обумовленість та наявність процедури визнання; організаційна єдність, структурованість та автономність у діяльності.

Визначено, що в Україні згідно індексу фракційності партій на сучасному етапі створено біполярну політичну систему, яка характеризується наявністю у Верховній Раді України більшої кількості політичних партій, ніж дві та можливістю визначити на цій основі індекс фракційної стабільності парламенту, який є характеристикою рівня активності депутатів у співпраці з виборцями, дотримання ними вимог коаліційної угоди та реалізації основних функцій фракції (представницької, законотворчої, законодавчої, виборчої, контрольної, навчально-виховної, інформаційно-аналітичної, організаційної).

Запропоновано, з позицій структурно-функціонального підходу на основі аналізу таких характеристик, як “фракція”, “політична партія”, “парламент”, нове визначення поняття “фракційна стабільність парламенту”, як об'єктивне явище, обумовлене консолідацією зусиль депутатів для досягнення цілей парламентських фракцій, яка забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці протягом законодавчо визначених повноважень, ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації.

Уточненню зміст таких понять, як: “політична партія” як головна структурна одиниця парламентської фракції, яка за умов власної активності і здатності об'єднуватись у парламенті навколо задоволення політичних,

економічних, соціальних, культурних та інших їхніх інтересів та інтересів народу, сприяє забезпеченню фракційної стабільності та тривалості уряду; “парламентська фракція” як група членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, яка організовано проводить у ньому установки не лише своєї політичної партії, а й інших партій та позапартійних депутатів, які поділяють однакові або мають схожі погляди в питаннях державного і соціально-економічного розвитку держави.

З’ясовано, що механізм державного управління забезпечення фракційної стабільності парламенту – це складна система застосування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на парламентаріїв для досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії парламенту й уряду, який ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації. Визначено політичні та правові чинники її забезпечення.

Основні результати першого розділу висвітлено у таких публікаціях автора: 24, 25, 34, 37.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

2.1. Європейський досвід формування парламентських фракцій та структуризації парламентів

Для кожної країни важливим є визначення форми організації влади та вибору відповідної виборчої системи. В теорії державного управління форми організації влади поділено на парламентські (як у Великій Британії), змішані (як у Франції), президентські (як у США), парламентсько-президентські (як в Україні); види виборчої системи – мажоритарна, пропорційна, змішана. Від цих параметрів значно залежить структура парламенту – вищого законодавчого органу держави та стабільність роботи уряду [37].

Ключове місце у структурах парламентів європейських країн з розвинутими традиціями парламентаризму, проаналізованих нами – Австрія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Румунія, Франція, ФРН, Швейцарія, Швеція – належить депутатським фракціям (групам), які є важливими органами прийняття рішень у парламентському процесі, юридично визнаними [86].

У цих країнах фракції утворюються за *принципом належності* депутатів до тієї чи іншої політичної партії, репрезентованої у парламенті (палаті). З'ясовано, що якщо фракція має абсолютну більшість у парламенті, то вона сама або у коаліції з іншими фракціями, формує уряд; якщо ж чисельність замала, то фракції об'єднуються й утворюють коаліційний уряд.

Порядок утворення парламентських фракцій докладно визначається регламентами парламентів зазначених країн (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Порядок утворення парламентських фракцій у країнах з
розвинутими традиціями парламентаризму**

<i>Країна</i>	<i>Порядок утворення фракцій у парламенті</i>
Нідерланди	один депутат може оголосити себе фракцією; у нижній палаті парламенту фракція може мати мінімум 5 депутатів
ФРН	фракція включає тільки депутатів, які є членами однієї партії; налічує не менше 25 депутатів зі складу бундестагу; існують дуже сильні фракції, які мають представництва на місцевому та державному рівнях
Австрія	у нижній палаті парламенту фракція (“клуб”) може мати мінімум 5 депутатів
Франція	фракція (парламентська група) об’єднує 14 сенаторів; у Національних зборах – 30 депутатів; у нижній палаті парламенту мінімальна необхідна кількість депутатів становить 20 осіб; традиційно стабільними є фракції з чітко визначеними структурою, дисципліною та сильними лідерами
Італія	фракція в сенаті об’єднує 10 сенаторів; у палаті депутатів – 20 осіб; традиційно дуже добре організовані фракції, які мають великий вплив у регіонах держави, з добре визначеною ієрархічною структурою та дисципліною
Швейцарія	у нижній палаті парламенту мінімум становить 5 осіб
Іспанія	у нижній палаті парламенту мінімум становить 15 осіб
Швеція	у парламентах немає вимог щодо мінімальної чисельності депутатів
Португалія	у парламентах немає вимог щодо мінімальної чисельності депутатів
Польща	відсутні фракції; є “парламентські клуби”, які складаються щонайменше з 15 депутатів
Румунія	надається право депутатам (членам нижньої Палати Депутатів) і сенаторам (членам верхньої палати – Сенату) організовуватись у фракції
ЄП	фракції об’єднують національні підгрупи

Як бачимо з таблиці 2.1, у деяких країнах досить простий порядок і спосіб утворення парламентських фракцій, які нічим не обмежуються. Наприклад, як зазначають експерти, у *Нідерландах* один депутат може оголосити себе фракцією, якщо яку-небудь партію представляє в палаті він один. В інших країнах можуть бути формальні вимоги до утворення фракції. Наприклад, відповідно до вимог бундестагу *ФРН* необхідно, щоб фракція включала тільки депутатів, які є членами однієї партії, фракція повинна налічувати не менше 25 депутатів зі складу бундестагу [205].

Експертами з'ясовано, що регламенти інших парламентів також закріплюють ці питання. Наприклад, регламент парламенту *Австрії* – Національна рада – передбачає, що фракція (там вона називається “клуб”) може мати мінімум 5 депутатів. Такий мінімум може бути різним для верхньої і нижньої палат. Наприклад, для утворення фракції (парламентської групи) у *французькому* сенаті необхідне об'єднання 14 сенаторів, а в Національних зборах – 30 депутатів. Для утворення фракції в сенаті *Італії* необхідно 10 сенаторів, а в палаті депутатів – 20 осіб [205].

Науковці зазначають, що у багатьох країнах не потрібно доказів належності до політичної партії. Депутати, об'єднавшись, можуть назвати себе якоюсь фракцією або представниками партії. Деякі фракції можуть приєднувати до себе так званих “гостей” – депутатів, які співчують цій партії. Думка цих гостей іноді враховується у вирішенні якихось питань, а іноді – ні. У мінімум, необхідний для утворення фракції, вони не включаються. Вони доповнюють фракцію вже після її утворення [92].

Порівнюючи наведену інформацію, зазначимо, що парламентські фракції, як правило, формуються з членів однієї політичної партії, хоча існує практика утворення спільних фракцій з представників кількох партій, що проводять концептуально близьку політику. У деяких країнах допускається утворення парламентських фракцій, до складу яких входять незалежні депутати, котрі не є членами політичних партій, або не побажали стати членами фракцій, утворених на партійній основі.

Наприклад, як зазначають експерти, у нижній палаті парламенту *Італії* необхідна наявність не менш 20 чоловік (ст. 14 Регламенту). При цьому Бюро палати може дозволити створення групи в складі менш 20 депутатів за умови, що ця група представляє організовану й діючу належним чином партію, що висунула на виборах свій список кандидатів, принаймні, у двадцяти виборчих округах, і ці списки одержали не менш однієї квоти голосів в окремому окрузі й не менш 300 тисяч голосів виборців по країні – в цілому. Депутати, що не побажали належати до якої-небудь партійної групи, утворюють єдину змішану групу. У нижніх палатах парламентів *Австрії*, *Нідерландів*, *Швейцарії* цей мінімум становить п'ять чоловік, а в Іспанії – 15 [89, 258].

У *Франції* мінімальна необхідна кількість депутатів для утворення парламентської групи в нижній палаті парламенту – Національних Зборах – становить 20 осіб [101]. Особливість утворення парламентських груп у цій країні полягає в тому, що до їх складу можуть входити так звані депутати, що приєдналися, які не враховуються при створенні групи, але входять до її кількості при розподілі місць у комісіях палати. До категорії депутатів, які приєдналися, входять не тільки незалежні безпартійні депутати, але й парламентарії від тих партій, які в результаті своєї нечисленності не можуть створювати власну партійну фракцію. Так, депутати від партії руху лівих радикалів у Національних Зборах Франції звичайно приєднуються до партійної фракції, утвореної французькою соціалістичною партією. Вступ депутатів інших партій, що приєдналися, в офіційно визнану партійну фракцію свідчить проте, що таких депутатів цілком влаштовує політична лінія даної партійної фракції, однак це не означає, що вони повинні підпорядковуватися вимогам, встановленим усередині фракції партійної дисципліни зокрема, і передусім при голосуванні. При цьому права груп не є рівними: місця в керівництві Національних Зборів і в комітетах, а також час виступу на пленарних засіданнях розподіляються між групами залежно від їхньої чисельності.

У Регламенті нижньої палати парламенту *Іспанії* [206] закріплене положення, за яким усі депутати повинні входити в ту або іншу фракцію. На початку легіслатури всі депутати подають заяву про бажання скласти певну фракцію. При цьому забороняється створення двох і більше фракцій від однієї партії. Закріплюється рівність прав фракцій між собою. Мінімальна чисельність фракції становить 15 депутатів. Проте фракція може складатися із депутатів не менш 5 чоловік за умови, якщо депутати: а) набрали більше 15 відсотків голосів у своїх округах (так зване забезпечення прав регіональних партій); б) належать до партії, що набрала більше 5 відсотків голосів виборців у масштабах всієї країни (забезпечення прав меншості) [256].

У парламентах *Швеції та Португалії* немає вимог щодо мінімальної чисельності депутатів, і для створення парламентської групи цілком достатньо лише їхньої приналежності до однієї політичної партії, що одержала певний відсоток на виборах (§ 7 р. 3 Конституції Швеції [115] та ст. 180 Конституції Португалії [89]).

У сучасних парламентах різних держав офіційно такі об'єднання мають різні назви: “у Німеччині, Іспанії – “фракції”; в Австрії та Польщі – “клуби”; у Франції та Італії – “парламентські групи”” [89, с. 76]; у Швеції – “партійні групи” [242].

Загальноприйнятим терміном є “парламентська група”. Цей термін є найбільш загальним і включає практично всі можливі трактування та способи використання. Практично в кожній країні існують окремі, якщо не офіційні, то принаймні застосовувані на практиці власні автентичні позначення, які використовуються, насамперед, в національній мові, а інколи й транслітеруються латиницею. Для прикладу зазначимо, що експерти порівняли цей термін і встановили, що для Конгресу США це поняття “кокус” [253], для Великобританії – “parliamentary party”, для а Франції – “political groups” (політичні групи), для Шведського Риксдага – “party group”, для Угорщини – “faction”, для Федеративної Республіки Німеччина –

“fraktionen”, для Швейцарії – “fraction/Fraktion/frazione”, для Королівства Бельгії – “fractie/fraction/fraktion”, в Нідерландах – “fractie” [259].

У деяких державах СНД, зокрема у Росії, у верхній палаті парламенту – Раді Федерації, на відміну, наприклад, від парламентів Італії, Франції та ін., не існує “формалізованих депутатських об’єднань” [188, с. 109]. Це пояснюється насамперед тим, що структурування цієї палати відбувається не на партійній основі. Членами Ради Федерації є представники суб’єктів Федерації, які володіють реальною владою та представляють інтереси конкретних регіонів, а не принципи своєї політичної приналежності. Так само як частина депутатського корпусу Росії формується через партії, так і політичні фракції створюються винятково на партійній основі, з одного блоку або декількох, що мають близькі політичні цілі. Також в Раді Федерації, на відміну від Державної Думи, “кристалізація” депутатського корпусу Ради Федерації не передувала моменту його обрання, а могла реально виникнути тільки в стінах останнього. Звідси – неминучість більш тривалого процесу взаємного “притирання”. Крім того, структурування Ради Федерації не може відбуватися на партійній основі. На виборах до Ради Федерації виборці орієнтуються більше на кандидатів, що володіють владою та престижем і здатні відстоювати інтереси свого регіону, ніж на їхню приналежність до якої-небудь політичної партії.

Відповідно до Регламенту Державної Думи Росії депутат вправі бути членом лише одного депутатського об’єднання (п. 1 ст. 18). Крім того, Регламентом передбачено, що депутатам, які не увійшли до жодного з депутатських об’єднань при їхній реєстрації, або вибули з депутатського об’єднання, надається право ввійти в будь-яке з них, при згоді депутатського об’єднання [188, с. 98].

При цьому, як відзначає А.Козлов, у жодному з двопалатних парламентів світу немає фракцій і груп, які поєднували б депутатів двох палат, наприклад Бундестагу й Бундесрату в Німеччині [84, с. 60], Національних Зборів і Сенату Франції, Палати депутатів і Сенату Італії тощо. Однак, це не зовсім відповідає

дійсності, тому що, для прикладу, Конституція *Румунії*, як і у більшості країн із двопалатними парламентами, надає право і депутатам (членам нижньої Палати Депутатів) і сенаторам (членам верхньої палати – Сенату) організовуватись у фракції. А в практиці діяльності *Парламенту Канади* прийнято говорити про спільний національний кокус (фракцію) певної партії [257]. Відповідно, проводяться спільні засідання фракцій однієї партії, представленої в нижній палаті і в Сенаті, більше того, ці інституції мають схожі повноваження та методи діяльності. В діяльності канадського Сенату досі відображено Вестмінстерську парламентську модель, практично зберігається класичний двопартійний склад (Консерватори та Ліберали) і на сьогодні три інші партії, представлені в Палаті Громад (в тому числі друга за величиною Нова Демократична Партія), не мають своїх сенаторів. Така ситуація спричинена особливою процедурою формування Сенату, яка не передбачає всенародного обрання, а ключову роль відіграє правляча більшість та прем'єр-міністр [49].

У *Польщі* [89] прийнято таке положення, за яким немає фракцій, але є так звані “парламентські клуби”. Бакій клуб складається щонайменше з 15 депутатів, і кожен з таких клубів може висувати свою законодавчу ініціативу. Якщо кількість депутатів менша від 15, то вони утворюють парламентську групу.

Різниця між групами і клубами полягає в тому, що парламентський клуб має своїх представників у Конвенті сеньйорів або старшин, а групи такого права не мають. До складу конвенту сеньйорів входять і маршалки – голови, і віце-маршалки, тобто заступники голів палат парламенту.

В *Європейському парламенті* (далі – ЄП) “фракції утворилися вже в той час, коли він складався з делегатів від парламентів держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС) ” [193, с. 96]. Деякі фракції стали осередками європейських партій, але не змінили своєї національної зорієнтованості.

Експерти зазначають, що в першому прямо обраному Європейському парламенті (далі – ЄП) працювало сім фракцій, які частково склалися з

національних підгруп. Другий прямо обраний ЄП складався уже з восьми фракцій. У третьому виборчому періоді їхня кількість зросла до десяти [131].

Правовою основою діяльності фракцій є ст. 26 Порядку роботи ЄП. Відповідно до ст. 27 цього Порядку, позафракційні депутати загалом розглядаються як представники окремої фракції.

Зазначаємо, що у *Франції* існують формально організовані й структуровані, традиційно дуже сильні фракції. У них чітко визначена структура та дисципліна, сильні лідери, сприятлива політична система, жодних правових чи конституційних обмежень не спостерігається. У *Німеччині* існують дуже сильні фракції, особливо на місцевому рівні, які мають представництва на місцевому та державному рівнях, чому сприяє політична система, традиційна фракційність у парламенті та відсутність правових чи конституційних обмежень. В *Італії* існують традиційно дуже добре організовані фракції, що мають великий вплив у різних регіонах, з добре визначеною ієрархічною структурою та дисципліною, діяльність яких базується на політичних, ідеологічних та економічних засадах, чому сприяє й політична система, де партії цілком домінують у політичному житті і прийнятті урядових рішень.

У США фракції існують у формі політичних коаліцій, наради членів легіслатури, що належать до однієї партії, внутрішнього регулювання не спостерігається, фракцій практично не існує, що пояснюється особливістю організації політичної системи [212]. В *Японії* наявні високоорганізовані та структуровані фракції, які контролюють політичні призначення в уряді та на високі партійні посади, характеризуються ієрархічною організацією з жорсткою дисципліною та обов'язковим дотриманням політичної лінії партії. Як стверджують експерти, політична система “спирається швидше на фракції, ніж на партії, тобто фракції є політичною основою організації об'єднань та партії” [49, с. 275].

У більшості демократичних країн із парламентською та змішаною формами правління формування та діяльність уряду мають партійний характер [63]. Відповідно до того, скільки партій представлено в уряді і

скільки місць їх фракції мають у парламенті, розрізняють однопартійні уряди, уряди більшості, уряди меншості та коаліційні уряди більшості (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Партійний характер формування урядів та їх характеристика

<i>Однопартійний уряд більшості</i>	<i>Уряд меншості</i>	<i>Коаліційний уряд більшості</i>
формується партією, яка за результатами виборів має абсолютну більшість парламентських місць	формується з представників партії (партій), які не мають більшості в парламенті	формується партією, жодна з яких самостійно не має парламентської більшості
забезпечує максимальний рівень співпраці між урядом і парламентом	забезпечує вихід країни з кризи (більшість урядів у парламентських демократіях континентальної Європи після Другої світової війни)	забезпечує рівноправність чи нерівноправність відносин у парламентській коаліції
інші партії – в опозиції	причини утворення: а) рішення парламенту підтримати такий уряд як альтернативу кризі та розпуску парламенту; б) особливості історії чи політичної культури; в) фрагментарність політичної системи; г) результат конкретної політичної кризи	складність прийняття рішень у коаліції (важливою є не партійна дисципліна, а міжпартійна дипломатія)
Великобританія, Швеція та ін.	Швеція (формування тимчасового уряду між виборами)	у менш стабільних країнах

Як видно з таблиці 2.2, коаліційні уряди є менш стабільними, ніж однопартійні, оскільки у прийнятті й, особливо, у впровадженні рішень прем'єр-міністр мусить вдаватися не до заходів партійної дисципліни, а до

міжпартійної дипломатії. Їх формування залежить від типу партійної системи, виборчої системи, стану економіки, фракційного поділу парламенту і потребує від керівників політичних партій відповідних здатностей в управлінні людськими ресурсами. Головна з них – бути здатними до компромісів під час утворення уряду та узгодження позицій в урядуванні, щоб забезпечити стабільність коаліції [26].

Не менш важливими є вміння парламентаріїв застосовувати депутатський індемнітет та імунітет, як інструменти публічного управління, які свідчать про особливий характер їх діяльності.

Депутатський індемнітет, зокрема, свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень; депутатський імунітет – про захист від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата [37].

Як зауважують фахівці Лабораторії законодавчих ініціатив, у більшості країн світу депутатський індемнітет має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи ОДВ, службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише декілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія та ін.) [205].

При цьому, як зазначають експерти, протягом останніх десятиліть спостерігається тенденція до надання парламентського індемнітету не лише парламентаріям, але й іншим особам. Як підтверджують фахівці цієї лабораторії, у Франції з 1984 року від відповідальності за свої висловлювання звільняються свідки, які дають свідчення у парламентських комітетах та слідчих комісіях. Аналогічне положення з 1997 року включено до законодавства Ірландії. Основною причиною цих нововведень стало прагнення законодавця надати захист від протиправного тиску з боку

виконавчої влади на учасника парламентських розслідувань, забезпечити ефективність парламентських розслідувань та підвищити результативність контрольної діяльності парламенту в цілому [205].

Принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру, а його обмеження визначаються:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах);
- змістом (в ряді держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образи; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів);
- способом виголошення (в деяких країнах депутати не несуть відповідальності за висловлювання виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на прес-конференціях або в інтерв'ю для преси);
- часом виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється) [37].

Як і парламентський індемнітет, парламентський імунітет більшості європейських країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Як стверджують експерти, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 90-х років XX ст., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – депутат не може бути заарештований, затриманий, або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину).

Звідси, парламенти окремих держав пішли навіть далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, але і можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо.

На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі влади, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу може вважатись виправданим. Натомість у європейських державах з усталеною демократією експерти спостерігають протилежну тенденцію, яка полягає у звуженні парламентського імунітету. Наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в *Австрії, Великобританії, Італії, Франції*. В окремих європейських країнах, наприклад, у *Нідерландах*, депутатської недоторканості не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету, з нашої точки зору, пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження тощо.

Розглядаючи парламентську фракцію, як групу членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, яка організовано проводить установки своєї партії, визначаємо, що відносини парламентарів усередині фракції можуть бути різними – “жорсткими” чи “м’якими”.

Зокрема, М.І.Малишко у своїй праці [110] визначає дві моделі таких відносин – британську й американську. Ми розглянули їх за допомогою порівняльної таблиці (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Внутрішньо-фракційні відносини у різних моделях фракційної
структуризації парламенту**

<i>Британська модель</i>	<i>Американська модель</i>
сутність – передбачає дуже жорстку дисципліну та підпорядкування депутатів партійним рішенням	сутність – передбачає значну свободу депутатів і слабку партійну дисципліну
специфіка – парламент фактично підлеглий Уряду й відіграє роль законодавчого органу при кабінеті	специфіка – наявність “батоїв” (whips), які підпорядковуються фактичному лідерові фракції і допомагають йому наглядати за правильністю голосування членів фракції, за їх дисципліною тощо
приклад – у Великобританії вся парламентська діяльність пов’язана з існуванням фракції. Фракція, що має більшість у парламенті, утворює Уряд, лідер цієї фракції стає прем’єр-міністром. Друга за чисельністю фракція є офіційною опозицією. Лідер фракції меншості стає “лідером опозиції її Величності” й очолює “тіньовий кабінет”	приклад – у США Конгрес – це дуже сильний самостійний орган, і конгресмени відчують себе впливовими політиками. Природно, члени однієї партії узгоджують свої позиції, але партійною дисципліною вони зв’язані не дуже жорстко

Аналізуючи зазначені моделі відносин у фракції та парламенті (табл. 2.3), відзначаємо їх багатовекторність. Важливим є те, що керівним органом фракції, як правило, є загальні збори (конференція, клуб, кокус тощо) депутатської групи. На цих зборах, як правило, виробляються загальні напрями діяльності фракції, вирішуються організаційні питання, питання про те, як голосувати за конкретним законопроектом. Потім ці рішення неухильно виконуються. У ряді країн роботою фракції керує (координує) спеціальний орган: у ФРН – це “виконавчий комітет” фракції; у Франції – “бюро”; у Швеції – “довірча рада”, що є керівним органом фракції.

Спільною ознакою парламентських фракцій для переважної більшості парламентів світу є загальне розуміння такого типу об’єднань депутатів для

визначення виду, міри та меж конституційно-правового впливу на здійснення представницького мандата.

Для більшості країн з усталеними демократичними принципами функціонування партійна дисципліна всередині фракцій є дуже суворою. Якщо депутат її не дотримується, він виключається з фракції. Втративши партійну підтримку, будучи “звільненим” із партійної фракції, він втрачає половину своїх можливостей, а може, й більше. Тому депутатові, якщо він хоче будувати свою політичну кар’єру, доводиться підкорятися.

Дотримання партійної дисципліни, зв’язків з виборцями, правил індемнітету та імунітету є характерними ознаками втілення демократичних цінностей в публічному управлінні, зокрема, в діяльності парламенту та його структурних підрозділів, таких як парламентські фракції, які класифікуються відповідно на організаційні, ідеологічні, структурні та відзначаються такими основними конституційно-правовими моделями організації, як: партійна, що передбачає домінування позапарламентських органів партії; інституційна, особливістю якої є глибока інтеграція фракції в парламентські інституційні механізми; інституційно-політична, що передбачає нормативно закріплене “залучення” фракції в парламентські процедури з одночасним наданням позапарламентським органам партії вагомих важелів впливу на фракцію [19].

У ході аналізу механізмів забезпечення фракційної стабільності парламентів європейських країнах, зясовано що системним структуруванням парламенту, його ознаками є: відсутність обов’язкових доказів належності до політичної партії при формуванні фракції (групи); відсутністю обмежень щодо об’єднання депутатів двох палат у двопалатних парламентах у спільні фракції (групи); надання депутатського індемнітету парламентаріям та іншим особам; звуження парламентського імунітету; дотриманням різноманітності внутрішніх відносин у фракціях парламентів країн з різними моделями організації влади; тенденцією до зменшення кількості фракцій (груп) у парламенті [26].

З'ясовано, що механізм формування фракцій на основі парламентських партій є загальновизнаним у демократичних державах і системно формується в Україні. Про це свідчить, наприклад, одна із зазначених характеристик фракційної стабільності в європейських країнах – це зменшення парламентських фракцій у парламенті. Так, у ВРУ кількість парламентських фракцій зменшилась з 14 (станом на 2.01.2006 р.) до 4 – 8, як це має місце в більшості країн Європи. Станом на 2017 рік в Україні функціонує 6 фракцій і 2 групи (*Додаток В*).

Аналіз європейського досвіду забезпечення фракційної стабільності парламенту в країнах з розвинутими традиціями парламентаризму показав, що системна структуризація парламентських фракцій є найбільш результативною в умовах забезпечення інституційно-політичної організації їх діяльності, а також засвідчив різноманітність та демократичний спосіб організації діяльності фракцій з урахуванням інтересів не лише політичних партій, до яких належить депутат, а також і його (депутата) інтересів і цінностей, що проявляються у таких особливостях, як: дотримання партійної дисципліни, правил індемнітету та імунітету; активні й результативні зв'язки з виборцями, що підтверджує ефективність дії вільного депутатського мандату; зменшення кількості фракцій у парламенті; дотримання різноманітності відносин у фракціях (м'які, жорсткі); закріпленні тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід'ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей в державному управлінні.

Нами визначено такі спільні ознаки забезпечення фракційної стабільності парламентів у європейських країнах з розвинутими традиціями парламентаризму: загальне розуміння такого типу об'єднань депутатів для визначення виду, міри та меж конституційно-правового впливу на здійснення представницького мандата; висока партійна дисципліна всередині фракцій; відданість меті; ставлення до навколишнього світу; національна спрямованість програм парламентських партій; сталість функціонування у

термінах існування та кількості членів фракції; прозорість та підконтрольність фінансування парламентських партій; системність у взаємодії фракції з політичною опозицією та інститутами громадянського суспільства.

З'ясовано, що врегулювання питань щодо діяльності парламентських фракцій потребує розроблення відповідних механізмів забезпечення їх стабільності у парламенті.

2.2. Механізми та чинники впливу на забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України

Врегулювання питань щодо діяльності парламентських фракцій потребує розроблення відповідного механізму забезпечення їх стабільності у парламенті. Слід зазначити, що під механізмом державного управління, як правило, розуміють “штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об’єкт управління, що ґрунтується на принципах цілеспрямованості, безперервності і надійності, планомірності, динамізму, несуперечливості законам управління, цілісності” [191].

У нашому дослідженні державний вплив на парламентську діяльність щодо забезпечення фракційної стабільності парламенту (Верховної Ради України) ми розглядаємо як “механізм забезпечення фракційної стабільності парламенту”, який характеризується складною системою застосування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на парламентаріїв для досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії парламенту й уряду, який ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації.

Велике значення в сучасних мовах для України має застосування *принципу інноваційності* в діяльності політико-управлінських лідерів,

зокрема керівників політичних партій, парламентських фракцій (груп), народних депутатів тощо, під яким вітчизняні науковці розуміють систему поглядів, спрямованих на розвиток інноваційної ініціативи, творчості, самодіяльності та самостійності [12]. Адже ринкові відносини, що впроваджуються, різко висвідчують спадщину адміністративно-командної системи – надвитратне, неефективне господарювання, що в умовах жорсткої міжнародної конкуренції та встановлення врівноважених цін ставить більшість існуючих підприємств перед загрозою банкрутства. Подолання цього стану можливе через потужний інноваційний перерозподіл ресурсів суспільства на користь конкурентоспроможних наукоємних виробництв та формування ефективної системи публічного управління.

Зрозуміло, що країна з перехідною економікою, яка програє “інноваційні змагання”, залишиться аутсайдером світової спільноти [76]. Тому Україна може претендувати на належне їй за потенціалом місце у Європі та світі лише за умови, що вона виявиться спроможною опанувати інноваційний шлях розвитку. Для цього потрібно створити соціально-економічні умови та стимули для органічної конвергенції в українському суспільстві пріоритету системи цінностей науково-технічного розвитку та ідеології ринкових реформ. Адже, важливою метою державної політики є сприяння інноваціям, досягнення стандартів розвитку, притаманних розвиненим країнам світу, зокрема державам-учасникам Європейського Союзу (ЄС) [217]. Тільки так Україна зможе приєднатися до інноваційних програм ЄС і брати в них активну участь. Ці стандарти стосуються насамперед раціоналізації споживання енергії та використання природних ресурсів, технологічних нормативів, правового захисту інтелектуальної власності, міжнародних норм якості, сертифікації виробів та послуг.

Реалізації цього принципу в державному управлінні сприяє пошук нових методів співпраці політичних груп і парламентських фракцій у межах коаліції, зокрема в умовах становлення і розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні, в якому пріоритетне місце

відводиться Верховній Раді України – єдиному представницькому законодавчому органу влади України, який конституційовано як парламент (ст. 75) [145] та депутатським фракціям (групам).

Тому важливого значення набуває фракційне структурування ВРУ та його стабільність. Адже, згідно ст. 16 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” [171] питання про формування та реєстрацію депутатських фракцій (груп) розглядається другим у порядку денному під час першої сесії новообраної Верховної Ради. Водночас Регламентом ВРУ визначені умови формування депутатського об’єднання, фракції або депутатської групи. Однак, відсутність стабільної фракційної структури в парламенті зумовлюється низкою проблем публічного управління у сфері забезпечення фракційної стабільності парламенту України, зокрема, недосконалістю нормативно-правових актів.

Доведемо цей факт. По-перше, Законом України “Про вибори народних депутатів України” 2011 року [146] передбачено проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою, відповідно до якої половина складу парламенту обирається в одномандатних виборчих округах і буде суто формально пов’язана (якщо взагалі була пов’язана) з партіями, які самостійно або у складі виборчих блоків долають виборчий бар’єр. Саме депутати, які обираються за мажоритарною складовою виборчої системи є основою фракційної нестабільності.

Наприклад, цікавим є те, що до ВРУ I скликання було обрано лише 6 народних депутатів за мажоритарними округами, а УІІІ скликання – 50% (225 голосів), які вступають до парламентських фракцій (груп) за власним бажанням, або під впливом лобістів, які сприяли їхній перемозі на виборах. Тому їх голосування у парламенті є непередбачуваним. Саме тому у парламенті складається низька фракційна дисципліна і виникають ризики політичної корупції [135].

По-друге, аналіз чинного законодавства України, зокрема, Конституції України [94], законів України “Про Верховну Раду України” [145], “Про

Кабінет Міністрів України” [157], “Про Президента України” [169], свідчить про відсутність чіткого розмежування відповідальності ВРУ, глави ВРУ та уряду за результати здійснення державної політики. Тому ВРУ практично позбавлений права висловлювати недовіру членам КМУ і впливати на державну політику, а Президент України може суттєво впливати на урядову політику шляхом скасування актів КМУ, спрямовувати діяльність Уряду у необхідному йому напрямі шляхом видання Указів тощо. Така ситуація не відповідає засадам парламентсько-президентської республіки і тому потребує внесення змін у відповідні закони України.

По-третє, законодавство України, яким визначається порядок роботи ВРУ відповідно до Регламенту ВРУ [171], Закону Країни “Про комітети Верховної Ради України” [158] не передбачає запровадження ефективних механізмів забезпечення стабільності фракційної структури парламенту.

Так, мінімальні вимоги до створення фракцій (груп) були низькими: депутатська фракція або група була створена у парламенті 3 % депутатів від її конституційного складу, що навіть менше за величину виборчого бар’єру, який застосовувався на виборах 2002 року. Вихід або виключення депутата зі складу фракції або групи за Регламентом ВРУ і Законом “Про комітети Верховної Ради України” не мало для такого депутата будь-яких негативних правових наслідків, наприклад – у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо. Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій і груп у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовило виникнення ще однієї проблеми – порушення принципу пропорційного представництва в складі парламентських комітетів депутатських фракцій (груп).

Функції депутатських фракцій (груп) визначені ст. 7 цього закону “Забезпечення діяльності Верховної Ради України” та ст. 16 “Послідовність

розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради”. Однак, вони залишаються не чіткими і пов’язані з відсутністю:

- у чинному законодавстві України умов забезпечення: відповідального ставлення парламентських партій за невиконання (або не повне виконання) власних передвиборних програм; підвищення рівня фракційної дисципліни; підтримки коаліційного Уряду або опозиції; дотримання вимог Коаліційної угоди;

- у внутрішньо фракційній та внутрішньо парламентській діяльності: умов для проведення контролю за якістю діяльності парламентських фракцій (груп), конкретних депутатів у ВРУ;

- у внутрішньопартійній діяльності: прозорості системи формування виборчих списків на парламентські вибори; визначення рівнів відповідальності за порушення народними депутатами, обраними на пропорційній основі, основних програмних засад партії.

Зазначені чинники, які перешкоджають забезпеченню фракційної стабільності Верховної Ради України, класифіковано нами на загальнодержавні, парламентські та партійні.

Аналіз чинних законів України, що регламентують діяльність парламентських фракцій (груп) (“Про вибори народних депутатів України” [146], “Про громадські об’єднання” [150], “Про політичні партії в Україні” [166]), дає підстави стверджувати, що в них відсутні вимоги щодо набуття майбутніми народними депутатами компетентності щодо толерантної поведінки при прийнятті узгоджених законопроектів. Тому у Постанові Верховної Ради України “Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України” [152] мають бути чітко визначені не лише права депутатських фракцій (груп), а й відповідальності їх членів.

У законах України “Про статус народного депутата” [172], “Про комітети Верховної Ради України” [158] недостатньо уваги надано депутатським фракціям (групам), не визначено їх ролі при формуванні комітетів ВРУ та можливості представляти інтереси політичної партії, її

програмні засади у фракції (групі). Хоча Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” [171] більшість організаційних умов діяльності депутатських фракцій (груп) передбачена – це: ст. 9; ст.19; ст.24; ст. 29; ст.34; ст. 37; ст.51; ст. 60; ст. 73; ст. 74; ст. 79; ст. 205; ст. 229; ст. 230; ст. 233.

Недостатня узгодженість нормативно-правової бази функціонування парламентських фракцій і поведінки народних депутатів також не сприяє забезпеченню фракційної стабільності ВРУ. Наприклад, парламентська більшість у ВРУ формується після проведення депутатськими фракціями (групами) консультацій, за результатами проведення яких укладається *Угода про коаліцію* депутатських фракцій (груп) у ВРУ. Основний закон України містить положення, які встановлюють часові рамки утворення коаліції і внесення останньою Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем’єр-міністра України.

Утвердження конституційного статусу та ваги ВРУ 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 [235]. У відповідному рішенні Конституційний Суд України безпосередньо встановив, що “фракційне структурування ВРУ і формування коаліції депутатських фракцій є обов’язковими умовами її повноважності” [236].

У парламентарних та змішаних республіканських формах правління *інститут парламентської більшості* є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу. “Партійні фракції, що утворюють більшість, як правило, мають бути представлені в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участі у формуванні кабінету, вважаються опозицією” [136, с. 69.].

Теоретично більш стабільними є ті політичні системи з парламентською або парламентсько-президентською формою правління, де внаслідок виборів до законодавчого органу більшість голосів отримує одна партія або блок партій із

спільною програмою. Це дає змогу швидко сформувати парламентську більшість, відносно безболісно вирішити питання з формуванням уряду. Тривалість переговорів скорочується до мінімуму, немає необхідності йти на поступки іншим партіям для створення коаліції.

Коаліції у транзитних країнах, до яких належить Україна та держави Центрально-Східної Європи, принципово відрізняються від коаліцій у сталих демократіях. Там коаліційні угоди – це угоди між близькими політичними силами, партіями, які не є ідеологічними противниками, а близькі за ідеологією та цілями. У нас (у випадку формування однорідних коаліцій від влади) усуваються партії, які набрали велику кількість депутатських мандатів. У випадку створення так званої “широкої коаліції” пропрезидентські партії ризикують втратити свій електорат. До того ж уряд у будь-якій конфігурації, хоча і є політично відповідальним, не може бути однорідним, – а це є потенційним джерелом урядових та парламентських криз [225].

Ступінь залучення партій до державної діяльності, формування урядової (правлячої) коаліції (уряду) залежить передусім від форми правління, яка, своєю чергою, значною мірою визначає роль і вплив парламентських партій при створенні уряду. Однак нині більшість зарубіжних науковців вважають за доцільне говорити не про парламентське правління – важливу ознаку парламентаризму, а про два його самостійні принципи: принцип формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та принцип солідарної й політичної відповідальності уряду перед парламентом; окрім того, про доцільність використання *спеціальних заходів* для досягнення стабільності урядової (правлячої) коаліції в умовах відсутності в парламенті стійкої більшості [195].

Тип виборчої системи є основним чинником, який визначає ступінь залучення партій до державної діяльності через упровадження механізму політичного представництва в парламенті. Роль, яку відіграють партії у процесі управління державою, не перебуває у прямій залежності від типу виборчої системи, але виборчі системи визначають склад парламентських партій,

впливають на кількість партій, що беруть участь у виборах та в подальшому визначають склад парламентської більшості.

Пропорційна виборча система може бути ефективною і для структурування парламенту, і для структурування суспільства. Однак, як стверджує Л. І. Павлова, задля досягнення бажаного ефекту необхідно змінювати не лише принципи виборів, а й обмежувальні бар'єри, правила формування виборчих списків [126].

Все це свідчить про те, що в Україні на конституційному рівні закріплені лише первинні засади формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій. Ідеться про поєднання парламентсько-президентської форми правління з пропорційною системою виборів. Це стимулює партії до активізації своєї діяльності в передвиборчий період та під час роботи у ВРУ. Однак введення нової системи виборів та посилення контрольних функцій парламенту не означає автоматичного покращення роботи парламенту та усунення парламентських конфліктів. Поляризація політичних поглядів призводить до створення нестабільних парламентських коаліцій, що, своєю чергою, відображається на роботі гетерогенного уряду.

Зазначеною законодавчою базою передбачено майже всі основні організаційні аспекти діяльності фракції (групи). Однак, з метою підвищення ефективності та якості роботи вітчизняного парламенту, його інституційної спроможності, було зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України” [149], в якому визначено всі процедурні моменти, пов’язані з парламентською дисципліною народних депутатів. Зокрема, цим проектом закону передбачено “дозволити у разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) за його дорученням у засіданні Погоджувальної ради брати участь заступнику голови депутатської фракції (заступнику голови депутатської групи)”, а також введено обмеження щодо присутності народних депутатів на засіданні Погоджувальної ради: “засідання Погоджувальної ради є повноважним за умови присутності на ньому не менше половини її складу”.

Ці та інші зміни, які виникають у законодавчій базі України з питань діяльності парламентських фракцій (груп) свідчать, з одного боку, про перманентність цього процесу, а з іншого, про її недосконалість.

Однак, внесення змін до чинного законодавства України має відбуватись не лише у частині інституціалізації діяльності парламенту, а й у частині встановлення вимог щодо поведінки його суб'єктів. Адже, законодавче підвищення відповідальності народних депутатів створить умови для стабільно працюючої коаліції, під якою розуміється “більшість у парламенті, що формується відповідними парламентськими фракціями, які підтримують політику Президента та формують Уряд” [126].

Важливим чинником у забезпеченні фракційної стабільності парламенту виступає політична опозиція в парламенті, яка чинить опір чинній державній владі, протистоїть здійснюваному стратегічному курсу з метою замінити його на інший, що задовольняє опозиційні політичні організації.

Захист прав опозиції і забезпечення законодавчих гарантій її діяльності є необхідною передумовою реалізації конституційно визначених політичних і соціально-економічних прав громадян України, які шляхом волевиявлення, здійсненого на виборах до ВРУ, підтримали політичні сили, що не увійшли до складу парламентської коаліції (більшості), а відтак – не отримали визначального впливу на зміст політики, що реалізується через вищий законодавчий орган і систему органів виконавчої влади.

Опозиційність при цьому передбачає: «чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів та інших центральних органів» виконавчої влади [198, с. 21].

В Україні одним із головних недоліків є залежність існування опозиції від функціонування парламентської більшості. Іншим дискусійним питанням є передбачення різними проектами певних (по суті штучних) обмежень щодо

формування опозиції, наприклад, за кількістю, за умови укладення спільної для всієї меншості програми дій тощо.

Нелогічною також, на наш погляд, видається думка щодо необхідності позбавлення державних посад членів політичних партій, які стали опозиційними.

Оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється в конкретних формах роботи законодавчого органу влади загалом, то й регулювання цієї діяльності має здійснюватися шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту (Конституція України, Закон “Про Регламент Верховної Ради України”, Закон “Про комітети Верховної Ради України” та ін.). Саме ці законодавчі акти визначають нині права депутатських фракцій та окремих народних депутатів України в процесі обрання керівництва ВРУ, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюють принцип пропорційного представництва у складі органів ВРУ депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального та колективного вотуму недовіри особам, яких призначає на посади і звільняє з посад ВРУ.

З огляду на це, врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватися шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.

У своїх дослідженнях науковці К. О. Ващенко, В. А. Гошовська та Ю. Г. Кальниш зазначають, що в Україні політична опозиція ще не має достатньо можливостей та інструментів впливу на формування політичних і управлінських рішень. Вона або цілковито відлучена від важелів влади та управління, або допущена лише частково до участі в створенні формальних органів, що не справляють суттєвого впливу на офіційний курс державної політики [136].

Значимість фракції зі складу політичної опозиції уточнює вітчизняний науковець Шаранич С. С., вказуючи, що нерегульоване функціонування політичної системи в Україні породжує невизначеність статусу політичної опозиції [236].

Український науковець В. Д. Бабкін під політичною опозицією розуміє: 1) протидію, опір офіційній політиці, певним діям і поглядам; 2) політичну партію або інше угруповання, яке виступає проти політики більшості або правлячого режиму, пропонуючи альтернативну політику, інший спосіб розв'язання проблем [6, с. 282].

Опозиційна парламентська діяльність – добровільна діяльність, спрямована на захист гарантованих Конституцією України прав та свобод громадян у випадку їх порушення, недотримання або неналежного дотримання вимог Конституції України державною владою, невідповідності офіційного курсу влади задекларованим нею програмним цілям та завданням [161].

Зазвичай, опозиційну діяльність у парламенті проводять ті політичні сили, які отримали місця в законодавчому зібранні, проте внаслідок тих чи інших причин не взяли участі у формуванні уряду і, більше того, не підтримують його рішень або політики загалом. Завданням такої опозиції є контроль за діяльністю уряду, обґрунтована критика його програм та висунення альтернативних шляхів розвитку або ухвалення рішень. Цілями є отримання більшості в парламенті та здобуття контролю за гілкою виконавчої влади.

При цьому опозиційна діяльність залежить від форми правління, яка склалася в державі. У країнах, де традиційно домінує парламент (незалежно від того республіка це чи монархія) парламентська опозиція протистоїть проурядовій більшості. У країнах із президентсько-парламентською формою правління опозиційна діяльність ведеться стосовно пропрезидентських сил, які формують більшість.

Опозиція існує і в парламенті і поза ним. Такий розподіл відбувається за ступенем ставлення суб'єктів опозиційної діяльності до роботи у вищих

представницьких органах влади. Погляди деяких дослідників щодо відбору місця проведення опозиційної діяльності в парламенті обґрунтовано розкритикувала українська дослідниця О. Совгіря [198].

В українському парламенті фракційна структуризація залишається до цього часу старою і належить до організаційного типу утворення, в якому велике значення надається партійній дисципліні, відданості меті, ставленню до навколишнього світу, тому і важливим залишається встановлення чітких вимог до її дотримання. Однак, як підтверджує практика вітчизняної парламентської діяльності партійна дисципліна та партійна етика не дотримуються на законодавчому рівні.

У дослідженнях вітчизняних науковців [210] наголошується, що партійна дисципліна та партійна етика повинні бути базовими нормами політичного життя не тільки рядових членів партії, а, насамперед, їх лідерів. Відсутність принципового дотримання норм партійної етики та партійної дисципліни членами будь-якої партії створює негативний імідж усьому політичному руху, ставить під загрозу ефективність діяльності партії, саме її існування внаслідок зменшення рівня довіри до неї з боку електорату, призводить до розколу та зникнення партії з політичного простору.

Досліджуючи проблему парламентських фракцій (груп) та їх стабільності, зазначаємо, що зареєстровані депутатські фракції, об'єднання, групи беруть участь в основних напрямках діяльності ВРУ із здійснення її основних функцій.

Так, реалізуючи *установчу* функцію ВРУ, парламентські фракції (групи) беруть безпосередню участь у: формуванні органів виконавчої влади, органів судової влади та прокуратури; створенні парламентських структур; вирішенні питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування (ОМС); призначенні виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України [40].

Для реалізації *представницької* функції ВРУ, парламентські фракції (групи) забезпечують проведення періодичних вільних виборів, спрямованих

на виявлення інтересів різних соціальних груп та сприяють забезпеченню мирного переходу державної влади від одних представників суспільства до інших. Це означає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає органом загальнонародного представництва, а представництво як спосіб його діяльності виражається, насамперед, в обов'язку народних депутатів підтримувати зв'язки із виборцями.

На останньому, безпосередньо, наголошується у Законі України “Про статус народного депутата України” [172]. Аналізуючи цей закон, відмічаємо, що в ньому не визначено порядок інформування та звітування народного депутата України, не передбачено обсяг та зміст інформації, яка має надаватися виборцям. Цим законом лише встановлюється відносна залежність народних депутатів України від виборців. Така ситуація призвела до того, що існує досить низький рівень співпраці народних депутатів України з виборцями. Так, у результатах Всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з'ясовано, що: “Впродовж 2013 р. у населених пунктах (50,9 % респондентів) жодного разу не проводилися зустрічі народних депутатів України з виборцями; 11,8 % учасників опитування повідомили, що такі зустрічі відбувалися один раз; 6 % – 2-3 рази; 1,5 % – 4 рази та більше; 17,3 % – не пам'ятають про це; 12,5 % – вагалися з відповіддю” [87].

Реалізація законодавчої функції ВРУ відбувається в процесі законотворчої та законодавчої діяльності парламентських фракцій.

Крім виконання основних функцій парламенту, таких як установча, представницька й законодавча, найбільш поширеними є фракція *контрольна та комунікативна (інформаційна)*.

Зазначаємо, що не чітко зазначенні функції вітчизняного парламенту трансформовані у функції їх структурних підрозділів, зокрема, парламентських фракцій. Лише деякі з них зазначені у Постанові ВРУ “Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України” [152], в якій визначено лише права та порядок їх діяльності і, відповідно, передбачено:

- попереднє обговорення кандидатури на посади Голови Верховної Ради і його заступників, голів комітетів і комісій Верховної Ради, а також персональний склад колегіальних органів Верховної Ради;
- право на пропорційне (виходячи із кількості їх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради та офіційних парламентських делегаціях;
- гарантоване право на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради та її органів;
- право виступати від імені народу України, Верховної Ради України;
- вільно співробітничати між собою шляхом створення депутатських об'єднань і неформальних груп, які не підлягають реєстрації і не користуються правами, передбаченими цим Положенням;
- проводити свої засідання відкрито і гласно;
- інші права, передбачені Конституцією України, Законом “Про статус народного депутата України”, Регламентом Верховної Ради України, Законом про комітети і комісії Верховної Ради України.

Однак, у Постанові ВРУ про фракції (групи), відсутнє таке поняття, як “фракційна дисципліна”. Визначено лише умови формування депутатських фракцій (груп) (ст. 1), в якій ідеться про те, що порядок роботи депутатської групи (фракції), умови вступу депутата до депутатської групи (фракції), його виходу чи виключення з неї визначаються самою депутатською групою (фракцією)”.

Окрім виконання дисциплінарних зобов'язань, народні депутати України мають також чітко виконувати основні депутатські функції. Це стосується функції надання достатньої підтримки коаліційному Уряду, якої не вистачає у сучасному парламенті.

Важливим чинником фракційної стабільності парламенту є також проблема діяльності українського парламенту, пов'язана із невідповідністю партійних програм (гасел, меседжів) з діями парламентських партій.

Експериментальні дані, отримані нами в ході дослідження, а саме – проведеного аналізу програмних гасел (меседжів) парламентських фракцій ВРУ VIII скликання свідчать, що вони сформульовані нечітко і тому не можуть бути виконані, окрім того, за такими тезами досить важко проаналізувати їх відповідність ініційованим законопроектам та іншим нормативно-правовим актам (*Додаток Г*).

Аналізуючи матеріали, подані у додатку Г дисертації, відмічаємо, що Блок Петра Порошенка (Солідарність) ішов на парламентські вибори під гаслом: “Жити по-новому, Жити вільно! Жити в достатку! Жити чесно! Жити безпечно!” й ініціював протягом листопада 2014 р. – червня 2016 р. 16 проектів нормативно-правових актів, які, в основному, стосувались зміни державного устрою, державної служби, політичної системи та ЗМІ.

Партія “Народний Фронт” мала основне гасло: “Наша мета – Європейська Україна”; ініціювала 24 проекти нормативно-правових актів в галузі державного устрою, державної служби, військової сфери, економіки, енергетики.

Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” мало гасло: “Подолання бідності й забезпечення зайнятості і добробуту”; ініціювало 26 проектів нормативно-правових актів у галузі державного устрою, державної служби, політичної системи, міжнародної діяльності, боротьби з корупцією, податкової реформи, економіки, судової реформи, військової сфери.

Об’єднання “Самопоміч” мало гасло: “Наша сила – в єдності!”; запропонувало 15 нормативно-правових актів у галузі державного устрою, державної служби, політичної системи, судової реформи, економіки, боротьби з корупцією, освіти, охорони здоров’я.

Радикальна партія Олега Ляшка мала гасло: “Перемога і десепаратизація. Корупцію – на вила! Політична реформа і українська влада. Економіка – для простих людей. Без села – не буде України. Людям – захист, добробут, майбутнє”; ініціювала 7 нормативно-правових актів у галузі державного устрою, військової сфери, економіки, податкової реформи,

боротьби з корупцією, міжнародної діяльності, охорони здоров'я, соціального захисту.

Опозиційний Блок мав гасло: “11 кроків до миру та розвитку” (1-3 – забезпечити мир у державі; 4-6 – навести порядок у державі; 7-9 – захистити людей від кризи; 10-11 – підняти економіку); ініціював 4 нормативно-правові акти в галузі державного устрою, соціального захисту, охорони здоров'я.

Узагальнюючи, зазначаємо, що у своїй більшості, передвиборчі гасла (меседжі) політичних партій, які сали парламентськими у 2014 році не співпадають, або лише частково співпадають з їхніми діями у парламенті та з ініційованими ними нормативно-правовими актами (законопроектами, проектами постанов ВРУ, КМУ). Окрім того, основні передвиборчі гасла парламентських партій, які пов'язані із соціальними питаннями розвитку держави, залишились на папері і майже не знайшли свого відображення у законопроектах і законах (на час проведення дослідження). А пріоритетними виявились інші галузі, такі як: зміна до політичної системи (подано у 5-ти нормативно-правових актах); військова сфера – 5; боротьба з корупцією – 5; державна служба – 3; судова реформа – 3; податкова реформа 3; міжнародна діяльність – 3; економіка – 2; державний устрій – 2; енергетика – 2; освіта – 1; охорона здоров'я – 1; соціальний захист – 1.

Очевидним є, той факт, що стратегічними завданнями у сфері забезпечення фракційної стабільності ВРУ має бути внесення змін до чинного законодавства відповідно до передвиборчих програм політичних партій і окремих народних депутатів, які увійшли до складу коаліції і склади коаліційну угоду [83]. Цьому має сприяти новий підхід до процедури ухвалення актів у Верховній Раді України, визначений п.13 Рекомендацій місії Європейського парламенту під керівництвом П.Кокса [62], якою передбачено запровадити класифікацію законів на “прості” і “виняткової важливості”.

Така дія є інноваційною для вітчизняного парламенту і тому знаходиться ще в стадії обговорення. Адже, на жаль, як визначено в

інноваційній політиці Української держави [76], основним її недоліком залишається спрямованість на керування переважно “процесом”, а не “кінцевими результатами”. Тому її вдосконалення потребує формування стимулюючого економіко-правового середовища для тих суб’єктів циклу “наука – техніка – виробництво”, які забезпечують відчутні позитивні кінцеві результати. До них, безперечно, слід віднести і народних депутатів України.

У цьому плані ми поділяємо позицію вітчизняного вченого В.О. Гусєва, який під сутністю парадигми (або моделі) інноваційного розвитку розуміє досягнення економічного розвитку шляхом широкомасштабного введення у господарський обіг таких продуктів інтелектуальної праці як знання, технології, науково-технічні розробки тощо для їх комерціалізації та досягнення соціально-економічного ефекту [52].

Інновації В. О. Гусєв розглядає, як:

- запровадження нової продукції, товару, послуги (нового виду або невідомого для споживача, тобто виготовлення нового блага або створення нової якості того або іншого блага);
- застосування нової технології виробництва, запровадження для даної галузі невідомого методу (способу) виробництва, надання нових видів послуг, в основі чого необов’язково закладено новітнє наукове відкриття, але може включати такий новий спосіб використання відомих речей, що надає суспільний, економічний ефекти;
- відкриття та засвоєння нового ринку споживання продукції, при цьому незалежно від існування цього ринку раніше;
- використання нових матеріалів, видів сировини, а також джерел їх постачання, при цьому незалежно від факту існування цих джерел чи вони раніше не бралися до уваги, чи вважалися недоступними, чи їх тільки достатньо було створити;
- підлив монополії конкурентів або створення монопольних умов для виробництва новітньої власної продукції підприємства;

– впровадження нової організації якогось виробництва, управлінського процесу, організаційної структури або їх удосконалення.

У законі України “Про вищу освіту” під інноваціями розуміють сутність постіндустріального, інформаційного суспільства, постійні зміни якого проблематизують буття людини [147].

В умовах інноваційного розвитку України особливого значення набувають питання інформатизації та моніторингу, які сприяють забезпеченню прозорості в діяльності депутатських фракцій (груп).

Інформатизація діяльності депутатської фракції (групи) забезпечується застосуванням сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій, таких як: електронна пошта, Web-сайт, Web-сторінка, Web-портал; Інтернет для консультацій, проведення відео-конференцій та чатів для налагодження оперативного прямого/зворотного зв’язку із виборцями й іншими суб’єктами співпраці.

Електронна пошта (E-mail) – основний інформаційний ресурс online (он-лайн), яким користуються всі, хто має доступ до Інтернет. Його особливість полягає в тому, що запит і одержання споживачем інформації можуть бути значно розділені в часі. Електронний лист, тобто текстовий файл, призначений для відправки, складається із заголовку, що включає адресу споживача і відправника, та самого листа. Текстом листа можуть бути відповіді на запити споживачів інформації. Сучасні можливості електронної пошти дають можливість також надсилати документи HTML та приєднані файли найрізноманітніших типів. У наш час електронна пошта є одним із найшвидших видів зв’язку.

Web-сайт – однозначно ідентифіковані в мережі одна або декілька Web-сторінок, на яких розміщена певна інформація, доступна для перегляду за допомогою браузерів.

Web-сторінка – окремий документ у World Wide Web. Як правило, написаний на мові HTML. Web-сторінка може містити текст, графіку,

звуковий супровід, анімацію та інші мультимедійні об'єкти, а також гіперпосилання.

Web-портал – Web-сайт, який пропонує великий спектр ресурсів та послуг, таких як: електрона пошта, форум, пошукові системи, он-лайн магазини та ін.

Електронне консультування – вид групової консультації, що проводиться в очному форматі для споживачів. План проведення електронного консультування має бути поданий на Web-сайті фракції/групи. Може здійснюватися в режимі реального часу (синхронно) та із затримкою відповідей у часі (асинхронно) з використанням всіх засобів зв'язку (Інтернет, електрона і звичайна пошти, телефон, факс тощо). Організується керівництвом за технічної підтримки. Консультації можуть фіксуватись у відповідних журналах.

Відео-конференція – інтерактивний вид спілкування, основним змістом якого є виступи членів фракції/групи з основних проблем, які підлягають обговоренню.

Телеконференція – тематична дискусія, яка використовується для відкритого обговорення різних тем.

Чат-система дистанційного он-лайн діалогу, який здійснюється в режимі реального часу за допомогою телекомунікаційних засобів, у вигляді обміну письмовими репліками, які висвітлюються на моніторах комп'ютерів споживача і передавача.

Вільне володіння сучасними інформаційними технологіями для покращення комунікацій з виборцями мають стати пріоритетними в діяльності парламентських фракцій (груп) поряд з моніторинговими процедурами [28].

Застосування сучасних інформаційних технологій у роботі парламентської фракції сприятиме більшій стабільності парламенту шляхом залучення більшого кола громадян до дискусій навколо законопроектів у різних форматах, а значить – до прийняття більш якісних законів.

Сталому структуруванню парламентів провідних демократичних держав з розвиненими традиціями парламентаризму притаманна чітка регламентація діяльності парламентських фракцій та її членів. Як стверджує О. Кульчицька, стрижень дійсно повноцінної, злагодженої колективної діяльності переміщується на засідання фракцій, порядок діяльності і прийняття рішень [104]. Тому, питання організації, проведення, порядку ухвалення рішень, набуття ними законності та їх реалізації мають бути урегульовані чинним законодавством. Для цього має бути чіткіше визначена внутрішньо фракційна взаємодія. Адже, чим більш демократичними будуть внутрішньо-фракційні форми і методи діяльності, тим активніше застосовуватимуться у фракції такі колегіальні форми роботи, як загальні збори членів фракції, засідання правління фракції тощо. Фракції, користуючись правом самостійного визначення норм поведінки і діяльності, мають можливість створювати власні органи колегіального управління для прийняття консенсусних рішень, а також - органи виконавчої дії, такі, зокрема, як виконавчий комітет фракції, неформальні групи, комісії, статутні об'єднання тощо.

Така думка підтверджується ідеями вітчизняних вчених про те, що «між рівнем, на якому приймаються рішення у фракції та його керівництвом має бути ще хоча б один або два рівні – робочі комісії та робочі групи» [71, с. 153].

Тобто внутрішня організаційна структура парламентської фракції може бути більше структурованою, а її учасники – більше функціональними.

Організаційна структура парламентської фракції розглядається нами як важливий інструмент забезпечення фракційної стабільності парламенту, який потребує знань з інноваційного менеджменту [52], що передбачає створення нових елементів інноваційної інфраструктури [58], зокрема таких як загальні збори членів фракції, депутатські групи різних статусів, які визначаються внутрішніми положеннями фракції (рис. 2.1).

Загальні збори фракції			
Правління фракції – Рада або Президія			
Голова фракції			
Співголова фракції			
заступники голови фракції			
виконавчий комітет фракції			
відповідальний секретар фракції			
робочі комісії	групи	статутні об'єднання	неформальні угруповання
Народні депутати – члени фракції (партійні, мажоритарні)			

Рис.2.1. Організаційна структура парламентської фракції

У цілому, застосування принципу інноваційності в діяльності парламентських фракцій сприяє якісним змінам у їх роботі [155]. Цей принцип в теорії управління не є новим. Його почали розробляти для соціальних систем у другій половині XX ст. і він набув свого особливого значення в теорії менеджменту інновацій, в основу якої покладено ідеї конкурентної стратегії М. Портера, що характеризують конкурентоспроможний розвиток будь-якої системи “на основі факторів виробництва, інвестицій, інновацій чи добробуту” [140].

Реалізація принципу інноваційності забезпечується новими функціями, до яких нами віднесені функції маркетингу, моніторингу, фандрайзингу, іміджмейкінгу, консалтингу. Ці управлінські функції мають здійснюватись і в управлінні парламентською фракцією як соціальним інститутом.

Ми вважаємо, що функція *маркетингу* в діяльності парламентської фракції (групи) має розглядатися як комплекс заходів з: дослідження ринку та економічної кон'юнктури регіонів, аналізу їх можливостей; розроблення маркетингової стратегії і програми розвитку регіонів і галузей; проведення комунікаційної політики із виборцями в регіонах; *моніторингу* – як система збору, реєстрації, збереження та аналізу інформації про об'єкт системного спостереження за визначеними параметрами; *фандрайзингу* – як система

пошуку джерел фінансування громадських організацій, регіональних представництв політичних партій та органів представницької влади, які сприяють діяльності парламентської фракції; *іміджмейкінгу* – як система заходів з формування позитивного іміджу фракції і ВРУ; *консалтингу* – як доступна система консультування виборців із широкого кола питань у сфері політичної, фінансової, юридичної, технологічної, технічної, експертної та іншої діяльності.

Застосування цих функцій в управлінні парламентською фракцією (групою) змінює стиль управління, поведінку, систему взаємодії, створюючи умови для формування іншого формату взаємодії парламенту й уряду, а саме, на засадах відкритості, партнерства, політичної відповідальності, толерантності, професіональності.

Як висновок зазначимо, що механізми забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України характеризуються правовими, політичними, організаційними, комунікаційними, інформаційними чинниками, обумовленими пошуком інноваційних форм і методів управління парламентом, які впливають на дотримання депутатами фракційної і партійної дисципліни, етики взаємовідносин між коаліцією й опозиції, основних засад партійних програм із діями парламентських фракцій (груп), етичних норм поведінки парламентських лідерів. Ці та інші механізми забезпечення фракційної стабільності парламенту недостатньо реалізовані в Україні і потребують удосконалення, зокрема у сфері законодавства, формування політичної культури і політичної свідомості членів парламентських фракцій (груп) та їх керівників, формування ідеологічно визначених політичних партій, здатних здійснювати контролюючий вплив на виконавчу владу і пов'язаних з високим рівнем професіоналізму та професійної доброчесності парламентаріїв, які слугують опорою для забезпечення європейських принципів правової впевненості, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності й результативності.

2.3. Особливості взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України

У формуванні фракційної стабільності Верховної Ради України важливу роль відіграє такий внутрішній чинник державного впливу як згуртованість членів парламентських партій у фракції навколо основних ідей, що проявляється, як правило, під час голосування в парламенті. Як свідчать результати наших емпіричних досліджень на відміну від багатьох зарубіжних держав фракційна структура українського парламенту формується не лише за результатами парламентських виборів; рівень фракційної дисципліни народних депутатів України є низьким; депутатські фракції і групи, які сформували коаліцію, здійснюють не системні дії у забезпеченні підтримки коаліційного уряду; не сформована опозиція; члени партій не згуртовані за принципом “подібності за походженням та підготовкою”. Тому важливим постає пошук нових чи застосування ефективних методів і засобів формування взаємодії парламенту й уряду, яка б забезпечила сучасні потреби суспільства, реалізувала інтереси усього народу на загальнодержавному рівні та в міжнародних відносинах, забезпечила втілення волі народу у формі прийняття законів та встановила чіткий контроль за їх виконанням.

Така взаємодія парламенту, парламентських фракцій та парламентських партій сприятиме забезпеченню стабільності парламенту. Однак, аналізуючи основні функції цих інститутів, ми зазначаємо їх неузгодженість (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Основні функції Верховної Ради України та її структурних елементів

<i>Основні функції</i>		
<i>парламенту</i>	<i>парламентських фракцій</i>	<i>народних депутатів</i>
установча	виборча	пропагандистська
контрольна	контрольна	контрольна
представницька	громадська	комунікативна
законодавча	законодавча	законотворча

Аналіз основних функцій ВРУ [224] та народних депутатів [172] свідчить про недостатність їх унормування та відповідності, на відміну від контрольної функції, яка притаманна кожному із зазначених інститутів. Тому нами пропонується посилити функцію парламентського контролю *функцією фракційного контролю*, яку має здійснювати не лише голова фракції та її заступники, а й керівники виконавчих комітетів фракції, до складу яких пропонується ввести представників від різних політичних (парламентських) партій, консультантів фракції, представників політичних партій й уряду, громадських рад, створених при Кабінеті Міністрів України (далі – КМУ), які не є народними депутатами.

Установча функція ВРУ відповідає виборчій функції парламентської фракції, без реалізації якої не можливе призначення керівних посад у парламенті, фракції, коаліції, опозиції, уряді. Однак, реалізація цієї функції ґрунтується, на жаль, не на узгодженні політичних концепцій, програмних положень, завдань політичних партій, які увійшли до парламенту, а на сумнівних домовленостях між керівниками ВРУ. Тому склад коаліції є невизначеним, а коаліційна угода як один з основоположних документів для формування уряду не є обов’язковим для виконання всіма членами парламенту.

Таке існуюче положення щодо коаліційної угоди потребує зміни. Нами пропонується внести зміни у Положення “Про парламентські фракції (групи)” [152], зобов’язуючи при цьому парламентські фракції при утворенні подавати Голові ВРУ не лише списки членів фракції та перший протокол засідання фракції про її утворення, а й вписувати в нього принципові положення та основні завдання, на основі яких об’єднались ці народні депутати у парламентську фракцію. Така інформація має бути одночасно оприлюднена у ЗМІ і зміна політичної позиції парламентської фракції має бути одним із чинників для її подальшого закриття. Нині ж в Україні діє система, яка передбачає її закриття лише за зменшення кількісного складу

членів парламентської фракції, а не зміни її політичних уподобань чи недотримання ними вимог коаліційної угоди.

Досліджуючи це питання, О. Кульчицька [104], зазначає, що за діючим Регламентом ВРУ від 19 вересня 2008 р., коаліція є об'єднанням депутатських фракцій, а не окремо народних депутатів. У свою чергу, згідно з Конституцією України, чисельність коаліції має становити більше половини конституційного складу парламенту. Звідси – чисельність коаліції як об'єднання депутатських фракцій має становити більше половини складу парламенту. Тобто, сумарна кількість депутатів з фракцій, що її формують, також має відповідати цій вимозі. Народні депутати, які не є членами фракцій, що входять до більшості, мають право лише входити до неї після її утворення – тобто бути учасниками, а не суб'єктами її формування.

У коаліційній угоді фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою формування цієї коаліції, зокрема стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначається політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньо організаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. До коаліційної угоди додаються списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою коаліційної угоди.

Важливим є те, що народний депутат, поставивши свій підпис під угодою про створення коаліції, щодо входження до якої не було рішення його фракції, фактично заявив про свій вихід зі складу фракції.

Реальним показником існування коаліції виступають не політичні домовленості, а утворення КМУ, який у своїй програмі має спиратись на ці домовленості і не порушувати їх.

Регламентом ВРУ також визначено, що коаліція вносить, відповідно до Конституції України, пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур на посади інших членів КМУ. Питання про внесення пропозицій стосовно кандидатур Прем'єр-міністра України, інших членів

КМУ розглядається на загальних зборах коаліції. Рішення коаліції з пропозиціями стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення передається Голові Верховної Ради України для невідкладного направлення його Президентові України, а щодо членів КМУ – Прем'єр-міністрові України в день його призначення.

У разі припинення діяльності коаліції чи укладення нового тексту коаліційної угоди до призначення ВРУ на відповідну посаду кандидатури, запропонованої цією коаліцією, внесена коаліцією пропозиція стосовно відповідної кандидатури не вважається відкликаною, якщо коаліцією в новому складі не прийнято іншого рішення.

Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може за своїм бажанням та за згодою коаліції увійти до її складу, приєднавшись до коаліційної угоди. У разі, якщо депутатська фракція, що не є учасником коаліції, виявила бажання стати її учасником на умовах, відмінних від викладених у коаліційній угоді, за згодою коаліції всі її учасники укладають новий текст коаліційної угоди.

Діяльність коаліції припиняється у разі припинення повноважень ВРУ відповідного скликання; зменшення чисельного складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої, ніж визначено Конституцією України; прийняття коаліцією рішення про припинення своєї діяльності. Повідомлення про припинення діяльності коаліції публікується в газеті “Голос України” не пізніше ніж через чотири дні після офіційного оголошення про припинення її діяльності. Зміни у складі коаліції, у тому числі у зв'язку з виходом із неї однієї чи кількох депутатських фракцій, якщо при цьому кількісний склад коаліції не стає меншим, ніж визначено Конституцією України, не є підставою для припинення діяльності коаліції.

Таким чином, важливим висновком є те, що суб'єктами, які можуть сформувати коаліцію депутатських фракцій у ВРУ, є виключно депутатські фракції (ст. 83 Конституції України). Це означає, що до складу коаліції

повинні входити всі без винятку члени цієї фракції. Не входження до коаліції хоча б одного народного депутата України – члена фракції, що увійшла до коаліції, формально означає неправомірність входження до коаліції і всієї цієї фракції.

Згідно ст. 58 закону України “Про Регламент Верховної Ради України” [171] “депутатські фракції формуються з числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. При формуванні депутатської фракції до її складу також за умови додержання засад діяльності такої фракції можуть увійти народні депутати, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів”.

Згідно ст. 60 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” визначено порядок реєстрації та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп). Кожна депутатська фракція (група) реєструється в Апараті ВРУ, умовою якої є надходження до нього підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції (групи), письмового повідомлення про сформування депутатської фракції (групи).

У письмовому повідомленні зазначають:

- повну (та, за наявності, скорочену) назву депутатської фракції чи групи, її персональний склад;
- партійну належність членів депутатської фракції (групи);
- прізвища голови депутатської фракції/групи та її заступників з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції (групи).

Повна та скорочена назва депутатської фракції (групи) має збігатися з назвою відповідної політичної партії та не повинна співпадати з назвами зареєстрованих депутатських фракцій (груп).

Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції (групи) головуючий на пленарному засіданні інформує народних депутатів ВРУ про реєстрацію такої депутатської фракції (групи), її кількісний склад, голову депутатської фракції (групи) та його заступників. Інформаційні матеріали про депутатську фракцію (групу) після її реєстрації надаються народним депутатам. У такому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатської фракції (групи).

Особливістю такої реєстрації депутатської фракції (групи) у ВРУ є те, що головою фракції (групи) є керівник політичної партії, а її заступниками – обрані члени фракції (групи). При цьому чинним Регламентом ВРУ не передбачено дискусії навколо осіб заступників голови фракції (групи), і це є, на наш погляд, однією з причин латентного (скритого) політичного конфлікту, який може мати форму нестабільності фракції (групи) в майбутньому.

Тому, важливою, ми вважаємо, має бути розгорнута дискусія навколо осіб заступників голів фракцій (груп). Це потребуватиме відповідних змін у чинному вітчизняному законодавстві.

Щодо вступу, виходу зі складу зареєстрованої депутатської фракції (групи) зазначаємо, що народний депутат повинен особисто письмово повідомити головуючого на пленарному засіданні; потім головуючий на пленарному засіданні письмово погоджує цю кандидатуру народного депутата з головою цієї депутатської фракції (групи); потім головуючий на пленарному засіданні за поданням голови депутатської фракції (групи) виносить питання на пленарне засідання.

Як видно, така процедура є занадто громіздкою і тому потребує уточнення у Регламенті ВРУ.

Депутатська фракція (група), склад якої став меншим від мінімальної кількості народних депутатів, визначеної частиною четвертою статті 59 Регламенту ВРУ передбачає, що через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою ВРУ розпущеною.

При вступі до парламентської фракції (групи) народні депутати дотримуються, зазвичай, основних принципів відповідної політичної партії, які визначені її статутом та передвиборчою програмою. Проте, як свідчить аналіз (табл. 2.5), у статутних матеріалах цілі діяльності парламентських партій визначені не чітко і тому більшість народних депутатів посиляються скоріше на власне почуття довіри до тієї чи іншої партії чи її лідера, аніж на її програмні засади [27].

Таблиця 2.5

Мета парламентських фракцій (груп) ВР України VIII скликання

<i>Фракції та групи</i>	<i>Мета фракції, визначена у програмі парламентської партії</i>
фракція партії “Блок Петра Порошенка”	розбудова суверенної, правової, демократичної, соціально орієнтованої, економічно розвиненої держави [176]
фракція партії “Народний фронт”	сильна, незалежна Україна, яка спроможна своїми силами захистити себе від зовнішнього ворога, гарантувати безпеку, забезпечити права і свободи своїх громадян, провести всебічні реформи, необхідні для досягнення європейських соціальних стандартів [179]
фракція партії “Об’єднання “Самопоміч”	християнська мораль та здоровий глузд [180]
фракція партії “Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”	дотримання Конституції України, чинного законодавства, своїх програмних документів і цього Статуту [178]
фракція Радикальної партії Олега Ляшка	суспільство рівних можливостей та загального добробуту [182]

фракція партії “Опозиційний блок”	відмовитися від радикальних рішень, що можуть підірвати мир в Україні. Засвідчити прагнення нашої держави до нейтралітету та збереження позаблокового статусу [181]
група “Воля народу”	формування конструктивної опозиції чинній владі [177]
група “Партія “Відродження”	відстоювання інтересів народу України, який об’єднується за територіальним принципом в громади вільних мешканців [175]

Слід наголосити, що для більш стабільного структурування ВРУ важливим є узгодження цілей такого об’єднання народними депутатами у депутатських фракціях (групах). Для цього не достатньо лише оформити особисте письмове повідомлення народним депутатом при вступі до фракції (групи), а необхідно скласти з її керівником меморандум (чи угоду) про членство у фракції (групи), в якому мають бути передбачені заходи з дотримання основних принципів об’єднання та способи моральної відповідальності за відмову від узгодженого способу голосування та вихід із фракції (групи). Адже, моральна відповідальність – це здатність передбачити наслідки кожного свого вчинку і прагнення запобігти можливому негативному ходу подій [107]. Кожний людський вчинок як наслідок обраного рішення в ситуації морального вибору так чи інакше порушує інтереси інших людей, суспільства.

Оскільки моральний вибір виражає реальний зв’язок особистості з іншими людьми, а отриманий результат набуває певного значення для інших людей, це завжди накладає відповідальність на особистість. Ця відповідальність умовно поділяється на внутрішню та зовнішню.

Внутрішня моральна відповідальність є атрибутом такої моральної категорії, як сумління, вона виражає спроможність особистості усвідомлювати наслідки своїх вчинків, діяти відповідно до цих усвідомлень,

керуючись нормами моралі. Внутрішня моральна відповідальність є екзистенційною, “коли людина відповідальна за все і її не влаштовують “заспокійливі” міркування відносно того, що, мовляв, усе передбачити неможливо, а вище голови не стрибнеш” [117].

Зовнішня моральна відповідальність виявляється у вигляді санкцій суспільства на дії особистості.

Морально відповідальна особистість спроможна правильно зрозуміти потреби інших людей як свої особисті, їй притаманна свобода дії, свобода вибору, вона здатна сумлінно, з урахуванням можливих наслідків обирати той або інший варіант поведінки, а тому має нести відповідальність за обране і вчинене нею.

Народні депутати України, хоч і мають депутатський імунітет, все ж вони не можуть уникнути від моральної (особливо, екзистенційної) відповідальності.

Тому пропонуємо:

- у разі відмови голосувати за узгоджене рішення народний депутат має вільно публічно висловити власну особливу думку на засіданні фракції (групи) до початку голосування на засіданні сесії ВРУ, якщо його позиція не збігається з позицією фракції (групи);

- у разі виходу народного депутата із фракції (групи) за власним бажанням інші фракції (групи) не повинні його приймати, що свідомо обмежить його дію згідно з Регламентом ВРУ, а також обмежить і дії фракції (групи), адже у випадку розпуску фракції (групи) персональний склад органів ВРУ не переглядається.

Дотримання добровільного характеру об’єднання депутатів фракцій (груп) за Регламентом ВРУ сприяє вільному формуванню на першій сесії ВРУ її керівництва та інших органів державної влади.

Тобто, реалізація принципу добровільного об’єднання народних депутатів у фракції (групи) на засадах спільних цінностей та поглядів на розвиток держави має відбуватись шляхом узгодження мети депутатського

об'єднання з її членами та підписання меморандуму (угоди) про членство у фракції (групі), адже до її складу входять не лише представники однієї політичної партії, а й депутати, обрані на мажоритарній основі.

Відсутність або не чіткість визначення мети депутатського об'єднання приводить до фракційної нестабільності парламенту [33] і тому важливим при формуванні депутатської фракції (групи) має бути визначення мети діяльності, на основі якої має формуватися подальший план дій фракції (групи). Про це має йтися на першому засіданні парламентської фракції і такий документ має бути додатком до першого протоколу засідання, яке подається голові парламенту і обов'язково оприлюднюється в ЗМІ.

Голова або керівник фракції виступає від імені всієї фракції або групи; є впливовою особою як у ВРУ, так і в партії, і як правило є її лідером. Обрання голови (керівника) і основні рішення мають узгоджуватися і затверджуватися загальними зборами депутатської фракції.

У депутатських фракціях, на наш погляд, мають діяти такі колегіальні органи управління, як Рада або президія фракції; співгола (на випадок відсутності голови з поважної причини) та відповідальний секретар фракції; робочі групи й комісії фракції з окремих питань парламентської діяльності тощо.

Головне – у парламентській фракції досягти збалансованості різних інтересів для досягнення спільних дій та узгодженого голосування на сесії парламенту. Тому за ухвалені рішення мають відповідати всі члени фракції. При цьому, на нашу думку, має діяти правило, що меншість, програвши голосування, схиляється перед думкою більшості та у подальшому підтримує її або, принаймні, не виступає проти (зберігає нейтралітет).

Фракційна більшість, як правило, утворюється в ході дебатів внаслідок перебігу дискусії. У свою чергу, думка меншості, зазвичай, враховується при виробленні єдиної фракційної позиції. В цій політичній грі фракційної більшості і меншості проявляється те, що плюралістична теорія демократії має перевагу перед теорією ідентичності. Саме завдяки властивості

фракційних зборів ставати форумом політичної дискусії та виробляти спільне рішення учасників фракційних засідань, вони є цікавими і значущими.

На організаційний рівень загальних зборів членів фракції нашаровується організаційний проміжний рівень робочих груп фракцій. Поряд з орієнтованим на організаційну структуру ВРУ, з її фаховими комітетами, розподіл фракції на робочі групи є ще одним формальним та (або) неформальним угрупованням. Це дає можливість розподіляти роботу всередині фракції для підготовки внутрішньофракційних рішень на фракційних засіданнях та на правлінні фракції. Прикладами таких угруповань можуть бути: земельні групи, жіночо-політичні робочі групи або робочі групи з морської політики тощо.

Члени робочих груп на своїх засіданнях: обговорюють суттєві політичні рішення та готують їх; наводять аргументи “за” і “проти” парламентських питань, що підготовлені та обрані для дискусії в законодавчому органі і суспільстві; проводять власне їх слухання; формують позицію фракції щодо законопроекту чи іншої парламентської ініціативи; вносять тактичні і стратегічні міркування щодо дій у парламенті; складають каталоги пріоритетів і обов’язкових позицій. У свою чергу, позиції, від яких можна відмовитися, визначаються або навіть (в ході дискусії з іншими групами фракції чи партнерів по коаліції) вилучаються. Таким чином, створюється власна фракційна позиція, яка реалізується всіма її членами, зокрема у комітетах парламенту і під час голосування в сесійній залі.

Розподіл праці зазвичай примушує не тільки узгоджувати позиції всередині робочих груп, а й координувати їх зусилля з рештою органів фракції. Ця координація є необхідною для протидії можливим проявам односторонньої переваги або навіть монопольного впливу у прийнятті рішень. Обсяг роботи, який здійснює фракція в цілому, інколи містить у собі небезпеку того, що, замість координації зусиль щодо ухвалення політичного рішення, ця діяльність здійснюватиметься лише самим керівним органом. Необхідною протипагою цьому має виступати співучасть робочих груп у

розробці і прийнятті фахових політичних рішень. З цією метою через внутрішньофракційні слухання та шляхом використання ЗМІ (преса, радіо, телебачення) фракції мають здійснювати політичне планування, або надавати оцінку наслідків своєї ж діяльності чи поточних спостережень за нею. Подібна взаємодія фракції зі ЗМІ надасть їй змогу протидіяти одностороннім (монопольним) впливам, які можуть виникати всередині неї.

Підтримка авторитету керівника депутатської фракції (групи) є також важливим чинником забезпечення фракційної стабільності ВРУ. Згідно Регламенту ВРУ керівник депутатської фракції (групи) має такі повноваження:

- складання розпису засідань;
- забезпечення відвідання засідань і сесій Верховної Ради членами об'єднання;
- спостереження за тим, щоб члени об'єднання були вчасно поінформовані про прийняті рішення на Погоджувальній Раді ВРУ та голосували відповідно до політичної лінії фракції/групи;
- представлення фракції (групи) у відносинах з органами публічної влади, засобами масової інформації (ЗМІ) та громадянами.

Регламентом ВРУ передбачено, що депутатські фракції (групи) проводять свої засідання відкрито і гласно. Закрите засідання може бути проведене за рішенням самої фракції чи групи.

Згідно ст. 19 Регламенту ВРУ, друга половина середи відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях та тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (групах). Понеділок та друга половина п'ятниці відводяться для самостійної роботи народних депутатів, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень.

Керівник фракції (групи) забезпечує дотримання народними депутатами визначеного Регламентом ВРУ порядку на різних сесійних заходах. Згідно ст. 9 Регламенту ВРУ сесії Верховної Ради складаються із:

а) засідань: Верховної Ради; комітетів; тимчасових слідчих комісій; тимчасових спеціальних комісій; депутатських фракцій/груп;

б) зустрічей із виборцями;

в) участі у парламентських слуханнях з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання (ст. 233 Регламенту).

Як свідчать статистичні дані, найбільш проблемним є дотримання членами депутатських об'єднань порядку відвідування ними засідань і сесій ВРУ та відповідальності керівників фракцій (груп) за їх порушення. При цьому зазначаємо, що у будь-якій організаційній структурі, якщо керівник не спроможний забезпечити дисципліну в організації, він має звільнитися з цієї посади або нести відповідальність за бездіяльність чи неспроможність.

Чим вищий рівень посади, а народний депутат, це одна з найвищих посад у парламентсько-президентській державі, тим більше рівень відповідальності, яка поділяється на соціальну, моральну, політичну, юридичну, професійну, компетенційну. Соціальна відповідальність залежить від вимог суспільства; моральна – від самої особистості, традицій та культури народу; юридична і політична – від чинного законодавства; професійна й компетенційна – від обов'язків посади [230].

Проте чинним Регламентом ВРУ не передбачені вимоги до якості виконання керівником фракції (групи) власних повноважень, не визначено міри його/її відповідальності. Тому важливим, на наш погляд, є відкрите та системне інформування в ЗМІ про порушення дисципліни та етики поведінки керівниками і членами фракцій (груп) та недостатній контроль з боку їх керівників.

Для цього ми пропонуємо запровадити *інститут виконавчого комітету фракції*, в якому представники від політичної партії та уряду, створеного цією партією, сприятимуть дотриманню партійної дисципліни й ідеологічних позицій партії у парламентській фракції, підтримці та збереженню її авторитету у суспільстві.

Це не лише сприятиме підвищенню якості управлінської діяльності керівників фракцій (груп) як сукупності функцій, операцій, дій, спрямованих на вдосконалення соціальної системи [5], (у нашому випадку – фракції (групи)), а й створить умови для підвищення їх моральної, політичної, юридичної та іншої відповідальності, збереженню власного іміджу, іміджу партії, фракції, парламенту в цілому.

Керівник фракції (групи) – це, як правило, відомий політичний діяч, лідер політично зрілих та компетентних особистостей, зібраних у політичну партію. Як справедливо стверджують В. А. Гошовська та Л. А. Пашко [134], це авторитетний член організації, групи, суспільства, особистий вплив якого дозволяє йому відігравати суттєву роль у політичних процесах та ситуаціях, створювати й реалізовувати програму розв’язання соціальних проблем та завдань суспільного розвитку.

У системі політичних відносин суспільства керівник депутатської фракції (групи) є політичним лідером, який може виступати як у ролі суб’єкта, так і об’єкта політичного процесу.

В умовах демократії саме політичне життя примушує політичного лідера усвідомити, що він виступає суб’єктом політичної діяльності не один, а у взаємодії та єдності з прихильниками, виборцями, окремими суспільними верствами чи й усім народом. Так, наприклад, останній кошовий Запорозької Січі П. Калнишевський підписувався наступним чином: “Петро Калнишевський, кошовий отаман Війська Запорозького із отаманню та усім товариством запорозьким” [45].

Політичний лідер як об’єкт політичного процесу розглядається науковцями з позиції його іміджу – дзеркального, суб’єктивного, який він сам собі створює; бажаного, який команда політика намагається закріпити у суспільній свідомості; негативного, створюваний опонентами; поточного, який складається у суспільній свідомості як стихійно, так і в силу застосування спеціальних технологій [134].

Справедливе твердження, що політичний лідер може і не бути парламентським лідером, тоді як парламентський лідер завжди є політичний тип лідера. Парламентськими лідерами, в першу чергу, є керівники депутатських об'єднань – фракцій (груп).

Ми вважаємо, що парламентський лідер – це політик, який в певних соціальних спільнотах володіє найбільшою легітимністю, здатністю створювати масову базу підтримки своїм діям та формувати стосовно неї позитивне ставлення у масовій свідомості. Крім цього він є суб'єктом політики, що володіє особливими якостями, які дозволяють йому шляхом здійснення законотворчої та політичної діяльності чинити істотний вплив на процеси управління країною, впливати на ціннісні орієнтації та поведінкові стереотипи населення, активніше й результативніше за інших брати участь у формуванні глобальних тенденцій розвитку держави і суспільства.

Тому підтримка іміджу керівника депутатської фракції (групи) має відбуватись на всіх рівнях його діяльності. У тому числі, особа керівника фракції (групи) має оприлюднити свої статки і пояснювати природу їх походження згідно Законів України “Про засади запобігання та протидії корупції” [154], “Про очищення влади” [164], “Про державну службу” [153], “Про правила етичної поведінки ” [168].

Керівник фракції (групи) має також дотримуватись дисципліни та норм етики у ВРУ і надавати позитивний приклад членам депутатського об'єднання і всім народним депутатам.

Беручи участь у відповідних сесійних заходах керівник фракції (групи) та його члени (народні депутати) мають демонструвати компетентність професіонала в галузі парламентської діяльності, відповідати вимогам політичної й парламентської еліти, яка має бути зацікавлена в стабільності суспільства та його поступальному розвитку.

Для сучасної України важливим є формування у представників політичної та парламентської еліти таких компетентностей, які визнані провідними у країнах-членах ЄС. Це: вміння і навички стратегічного

планування і бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання і розвиток); розвинуті комунікативні навички (спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори); орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу приймати рішення, домагатися розв'язання проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо) [67].

Компетентності керівника-лідера мають бути враховані у проекті нового Стандарту вищої освіти України для спеціальності “Публічне управління та адміністрування” [203], яким визначено перелік інтегральних, загальних та спеціальних компетентностей керівника. Такі компетентності, як лідерство та вміння розв'язувати конфлікти є особливо важливими здатностями народних депутатів для прийняття ними консенсусних законопроектів на засіданнях депутатських фракцій (груп).

Саме таких якостей потребують вітчизняні парламентарії і цьому має бути приділена увага у системі вищої освіти України при підготовці та підвищенні кваліфікації керівних кадрів, зокрема - розвитку лідерства та толерантності [189]. Ці якості виділяють особистість народного депутата серед інших, сприяють його пізнаваності і враховуються виборцями.

Утвердження принципів толерантності передбачає наявність цілого комплексу суб'єктивних і об'єктивних умов. На толерантність впливає багато факторів – “історичні традиції, ментальність різних груп народу, політична воля, особливі інтереси еліти, правова і політична культура, наявність відповідного законодавства і ефективність діяльності правоохоронної системи, соціально-економічні умови, характер взаємодії між етносами і релігійними спільнотами, їх відкритість іншим культурам, ставлення до соціально вразливих груп тощо” [213, с. 152]. У цьому переліку умов важливе місце посідає політична воля еліти, її бажання сприяти сталому розвитку суспільства.

Для підсилення якостей лідерства і толерантності у народних депутатів Регламентом ВРУ у ст. 51 передбачено дотримання ними відповідних правил дисципліни та норм етики на пленарному засіданні. При цьому наголошуємо, що чинне законодавство визначає поведінку народного депутата України лише під час пленарних засідань і не визначає – в інших парламентських процедурах.

Знання норм поведінки народними депутатами та їх дотримання має відслідковувати відповідальний представник від парламентської партії (член виконавчого комітету фракції), голова парламентської фракції та головуєчий на пленарному засіданні, який є лідером усього парламенту і практично демонструє рівень політичної культури його членів. Тому роль головуєчого на пленарному засіданні є також значимою і суттєво впливає на фракційну стабільність ВРУ.

Згідно ст. 29 Регламенту ВРУ [171] визначено, що:

1) У разі порушення головуєчим на пленарному засіданні вимог цього Регламенту народний депутат має право невідкладно або після закінчення розгляду питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради звернутися до головуєчого на пленарному засіданні із зауваженням про допущені ним порушення для негайного їх усунення (*При цьому зазначимо, що у чинному Регламенті нічого не сказано, що станеться, якщо головуєчий не виконає цієї вимоги, або що він повинен зробити, щоб задовольнити запит народного депутата*).

2) У разі грубого або систематичного порушення цього Регламенту головуєчим на пленарному засіданні, за письмовою пропозицією, внесеною на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями (депутатськими групами), або не менш як однією третьиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради шляхом зібрання їх підписів, або комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, після скороченого обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про відсторонення головуєчого на пленарному засіданні від ведення

пленарних засідань *на строк до двох пленарних днів* більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, про що робиться запис у протоколі пленарного засідання Верховної Ради. На цей час за ним зберігаються виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень та посадових обов'язків *(Вважаємо що ця позиція Регламенту є порушенням принципу політичної відповідальності, за яким має настати самовідвід або звільнення голови ВРУ).*

Адже саме головуючий на пленарному засіданні ВРУ є особою, яка гарантує право на виступ Президенту України, Прем'єр-міністру України, Голові Національного банку України, Голові Конституційного Суду України, Голові Верховного Суду України, Голові Рахункової палати, Генеральному прокурору України або уповноваженій ним особи, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, особі, офіційно запрошеній на пленарне засідання, одному представнику з кожного питання порядку денного пленарного засідання від кожної депутатської фракції/групи (ст. 34 Регламенту).

Згідно ст. 74 Регламенту Голова ВРУ обирається Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів. Його кандидатури пропонуються на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями (депутатськими групами), народними депутатами. Народний депутат може запропонувати для обрання свою кандидатуру. Після завершення внесення пропозицій щодо кандидатур на посаду Голови ВРУ Верховна Рада приймає рішення про перехід до обговорення цих кандидатур і може робити перерву в пленарному засіданні на визначений нею строк для попереднього обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях/групах.

До початку обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (групах) Апарат Верховної Ради [138] надає народним депутатам відомості про кожну з них. Такі відомості містять дані про освіту, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову

діяльність; автобіографію з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності; декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік за формою, встановленою Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” [154]; відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Відомості мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про включення до відомостей й інших даних про кандидатів на посаду та їх діяльність. Перелік відомостей повинен бути однаковим для всіх кандидатів на посаду. Питання про обрання Голови ВРУ не потребує підготовки в комітетах, а от питання його звільнення, на наш погляд, потребує більш чіткого визначення.

Важливим для забезпечення стабільності діяльності фракцій (груп) у ВРУ є своєчасне інформування народних депутатів. Згідно до ст. 24 Регламенту ВРУ передбачено, що “схвалений Погоджувальною радою проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради в той же день направляється комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям та тимчасовим слідчим комісіям, депутатським фракціям (групам). Наступного дня після засідання Погоджувальної ради до початку ранкового пленарного засідання проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради надається народним депутатам”.

У цій частині Регламенту ВРУ, на наш погляд, потрібен перегляд щодо надання більшого терміну народним депутатам для обговорення законопроектів у фракціях (групах), а також застосування керівниками фракцій (груп) сучасних інформаційних комунікаційних засобів для оперативного інформування членів фракції (групи) щодо прийнятих рішень.

Практика показує, що максимальна пропускна здатність пленарних засідань за сесію не перевищує 200 законопроектів. Тому проекти планів програм доцільно планувати виходячи з реальних можливостей ВРУ, а кількість законопроектів, що включаються до них, повинна бути меншою від

реальної пропускної здатності пленарних засідань для того, щоб залишався резерв часу для розгляду актуальних законопроектів.

Авторські колективи законопроектів, як правило, проводять серію зустрічей з усіма фракціями, щоб з'ясувати їхню позицію, розв'язати спірні питання, і, найголовніше, заручитися їхньою підтримкою при розгляді законопроекту. Дотримуючись наміченої для себе програми, фракції здійснюють свою головну форму діяльності – законотворчу. Так, кожна депутатська фракція займає свою позицію стосовно влади й до своїх опонентів, виділяє пріоритети своєї роботи та намагається виконати намічений план законодавчої діяльності.

Тобто, в рішеннях, прийнятих з приводу схвалення або відхилення закону, знаходить пряме вираження політична лінія фракції: по-перше, вона відіграє важливу роль при формуванні комітетів; по-друге, регламентні процедури влаштовані так, що абсолютний пріоритет в обговоренні будь-яких проблем і законопроектів належить саме депутатській фракції.

Саме на засіданнях фракцій приймаються рішення з найважливіших законодавчих питань. При цьому робота фракцій у складі спеціалізованих парламентських комітетів, у яких представлені депутати-спеціалісти в тій чи іншій галузі, ведеться лише для підвищення експертного рівня законотворчості.

Нами проаналізовані прийняті закони ВРУ у 2015-2016 роках на відповідність програмним засадам парламентських фракцій (<http://rada.gov.ua/>) і зроблено узагальнення, що найбільш послідовними у своїй парламентській діяльності виявились коаліційні парламентські фракції VIII скликання ВРУ; найменш послідовними – парламентські групи (Додаток Г).

Такі результати підтверджують важливість ролі Погоджувальної ради в парламенті та часу, який відводиться на обговорення законопроектів. На наш погляд, він має бути більш чітко унормований і збільшений, щоб кожна політична сила мала можливість показати виборцям свою здатність щодо

досягнення консенсусу та прийняття узгоджених законів. Тоді вони будуть мати більший рівень визнання серед виборців, зокрема, прихильників тих чи інших політичних партій.

Погоджувальна рада створюється згідно ст. 73 Регламенту як консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради. До її складу входять Голова ВРУ, Перший заступник і заступник Голови ВРУ, голови депутатських фракцій (груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Погоджувальна Рада є важливим органом для визначення організаційних питань у сесійній раді. Це достатньо демократичний орган, в якому, як правило, тривалий час дебатуються питання, які потребують вирішення в парламенті. У її засіданнях мають право брати участь:

- суб'єкти права законодавчої ініціативи чи їх представники;
- голова тимчасової спеціальної комісії, тимчасової слідчої комісії з правом дорадчого голосу, якщо на засіданні Погоджувальної ради розглядаються питання, віднесені до повноважень такої комісії;
- відповідальні працівники Апарату Верховної Ради, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань Верховної Ради.

Робота Погоджувальної ради здійснюється гласно, її засідання є відкритими, за винятком випадків прийняття рішення про проведення закритого засідання. На кожному засіданні ведеться протокол та стенограма засідання. Протокол засідання Погоджувальної ради підписує головуючий на засіданні.

Однак, зазначаємо, що у Регламенті ВРУ відсутня чітка вимога до головуючого на засіданні Погоджувальної ради.

Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів членів Погоджувальної ради з правом ухвального голосу, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних депутатських фракцій (груп) є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань.

Ухвалені пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань направляються депутатським фракціям (групам), органам та особам, яких вони стосуються, не пізніше 18-ї години дня засідання Погоджувальної ради.

Дотримання принципу пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ – важливий чинник забезпечення фракційної стабільності парламенту. Адже, комітети ВРУ формуються депутатськими фракціями (групами) за принципом пропорційності, з урахуванням фахової підготовки народних депутатів та домовленості між ініціативними депутатськими об'єднаннями. При цьому, важливим є той факт, що коли фракція (група) з якихось причин зменшилась у своїй кількості і була розпущена, то її члени деякий час не мають можливості брати участь у переформатуванні керівного складу ВРУ. Саме у цей час, як правило, порушується принцип пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ. Тому є потреба в уточненні цієї позиції у Регламенті ВРУ.

Формуванню фракційної стабільності парламенту також сприяють заходи, спрямовані на *матеріально-технічне та кадрове забезпечення* діяльності депутатських фракцій (груп), яку здійснює Голова ВРУ й адміністративно-технічний персонал, що закріплюється за ними для надання допомоги у здійсненні їх функцій у ВРУ. Кількість консультантів з організаційно-технічного обслуговування депутатських фракцій (груп) визначається ВРУ, вони зараховуються до штату Апарату ВРУ.

За згодою народних депутатів України зареєстровані депутатські фракції (групи) можуть мати додаткову кількість консультантів, утримання

яких здійснюється за рахунок економії коштів у межах фонду, передбаченого на утримання консультантів народних депутатів України.

Важливим є те, що згідно ст. 3.3. Положення про консультанта депутатської фракції (групи) ВРУ “прийняття на посаду проводиться на підставі письмового подання депутатської фракції (групи) або уповноваженого нею представника, в якому зазначаються прізвище кандидата на посаду, назва посади, строк дії строкового трудового договору, розмір встановлюваної оплати праці, дата зарахування, постійне місце роботи, та додається письмова заява особи, яку приймають на цю посаду і не передбачено проведення конкурсного прозорого відбору фахівців, на прикладі того, як це проводиться з 2016 року в органах державної служби згідно Закону України “Про державну службу” [153].

У зв’язку з цим нами розроблено пропозиції щодо вирішення ситуаційних завдань під час проведення конкурсу на зайняття посади консультанта депутатської фракції (групи) ВРУ (*Додаток Д*).

Консультант депутатської фракції (групи) у своїй роботі керується законодавством України, а також Регламентом ВРУ та Положенням про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 378/95-ВР [127], в якому визначенні його обов’язки, під час виконання яких консультант не повинен допускати дій, які можуть завдати шкоди діяльності народних депутатів України, що входять до складу депутатської фракції (групи).

Особливою місією парламентських фракцій (груп) є надання ними згоди на призначення Президентом України *Прем’єр-міністра України* згідно статті 205 чинного Регламенту.

Зокрема, кандидат на посаду Прем’єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (груп) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради зустрічається з депутатськими фракціями (групами) та відповідає на їхні запитання. Кандидатура Прем’єр-міністра України

попередньо розглядається на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді своє рішення не пізніше ніж у чотириденний строк з дня внесення відповідного подання Президентом України.

Подання Президента України про надання Верховною Радою згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України подається до Верховної Ради письмово і розглядається у Верховній Раді відповідно до Конституції України [94], Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [157] та Регламенту [171].

Тобто, кандидат на посаду Прем'єр-міністра України, як правило, задовольняє інтереси і програмні завдання парламентських партій і фракцій (груп), які проголосували за цю кандидатуру. І тому, *вони разом із Урядом, несуть відповідальність за здійснювану ним політику й економіку в державі.* Як правило, це коаліція, яка в подальшому підтримує урядові законопроекти, а в разі негативних результатів діяльності Уряду, звільняє Прем'єр-міністра України та складає свої повноваження.

Ця відповідальність у діяльності парламентських фракцій (груп) є найбільш важливою, адже від правильності вибору кандидатури Прем'єр-міністра України і визначеного ним курсу розвитку держави формується її добробут та імідж як усередині країни, так і за її межами.

Для більш чіткого контролю за діяльністю Уряду, Регламентом передбачено організацію “години запитань до Уряду” (ст. 229) та її проведення (ст. 230) [171].

Організація проведення “години запитань до Уряду” у засіданні Верховної Ради проводиться щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради і включає: запитання до членів КМУ від депутатських фракцій/груп та відповіді на них – до 30 хвилин; запитання народних депутатів до членів КМУ та відповіді на них – до 30 хвилин.

При цьому, Регламентом чітко визначено що запитання до членів КМУ ставляться усно або письмово та сформулюються коротко і чітко.

Депутатська фракція (група) може заздалегідь письмово повідомити членів КМУ про запитання, які їм буде поставлено. Письмові запитання від депутатських фракцій (груп) подаються до Апарату ВРУ не пізніше 14 години вівторка, що передує дню проведення “години запитань до Уряду”. Якщо на такий вівторок припадає святковий або інший неробочий день, письмові запитання від депутатських фракцій (груп) подаються до 14 години першого наступного робочого дня.

Апарат ВРУ надсилає до КМУ подані депутатськими фракціями (групами) письмові запитання членам КМУ до 18 години останнього робочого дня подання письмових запитань.

Кожна депутатська фракція (група) має гарантоване право на одне усне або одне письмове запитання до членів КМУ.

Узагальнюючи, зазначимо, що забезпечення фракційної стабільності ВРУ здійснюється всіма учасниками парламентської взаємодії на засадах відкритості, партнерства, політичної відповідальності, толерантності та професіональності. А саме:

а) народні депутати мають: своєчасно і свідомо ставитись до формування фракцій (груп), яке відбувається на умовах узгодженості їхніх позицій, інтересів, цінностей, дотримання ними мети парламентської партії, визначеної її статутом та передвиборчою програмою; підписувати при вступі до фракції (групи) не лише власноручне повідомлення про вступ на ім'я Голови ВРУ, а й власне погодження з умовами вступу у фракцію (групу) з її керівником за умов підписання меморандуму (угоди) про членство у фракції (групі) з узгодженими цілями такого об'єднання та умовами підтримки позитивного іміджу фракції (групи) та її керівника;

б) працівники Апарату ВРУ мають бути професіонально підготовленими до виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням парламентських процедур, зокрема у частині: оформлення експертних висновків про своєчасність реєстрації фракції (групи) та дотримання вимог Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”; своєчасного

висвітлення у ЗМІ інформації про діяльність парламентських фракцій (груп); моніторинг діяльності керівників фракцій (груп) щодо виконання ними своїх повноважень; застосування сучасних інформаційних засобів комунікації для своєчасного інформування членів фракцій (груп) про рішення Погоджувальної ради;

в) керівники парламентських фракцій (груп) мають: бути політичними лідерами, дотримуватись принципу добровільності при формуванні фракції (групи) та принципу пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ; зберігати позитивний імідж фракції (групи) та політичної партії; використовувати гарантоване право на виступ з усіх питань порядку денного на засіданнях ВРУ та право на одне запитання до членів КМУ від фракції (групи) на “Дні Уряду”; мати високий рівень професіоналізму та розвитку професійної компетентності, зокрема у галузі парламентаризму та політичного менеджменту, за рахунок системного навчання у закладах вищої освіти (ЗВО); запроваджувати систему відкритого (прозорого) конкурсного відбору на посаду консультанта депутатської фракції (групи) з дотриманням вимог до конкурсного відбору претендента на вакантну посаду.

Висновки до розділу 2

Обґрунтовано, що організація діяльності парламентських фракцій на засадах інституційно-політичного системного структурування є найбільш зорієнтованою на забезпечення фракційної стабільності, про що свідчить досвід країн з розвинутими традиціями парламентаризму – Австрія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Румунія, Франція, ФРН, Швейцарія, Швеція.

Визначено, що у досліджуваних країнах забезпечення фракційної стабільності парламентів характеризується системним структуруванням парламенту, особливістю якого є: відсутність обов’язкових доказів належності до політичної партії при формуванні фракції (групи); надання депутатського індемнітету парламентаріям; звуження парламентського

імунітету; дотримання різноманітності відносин у фракціях (м'які, жорсткі); дотримання вимог коаліційної угоди, відповідальне виконання функцій парламентської фракції; розвиток тенденції до зменшення кількості фракцій (груп) у парламенті та закріплення тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід'ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей в державному управлінні.

Охарактеризовано різні моделі забезпечення фракційної стабільності парламентів у європейських країнах з розвинутими традиціями парламентаризму, які включають правове, організаційне, ресурсне та мотиваційне забезпечення та мають спільні ознаки, такі як: загальне розуміння такого типу об'єднань депутатів для визначення виду, міри та меж конституційно-правового впливу на здійснення представницького мандата; висока партійна дисципліна всередині фракцій; відданість меті; ставлення до навколишнього світу; національна спрямованість програм парламентських партій; сталість функціонування у термінах існування та кількості членів фракції; прозорість та підконтрольність фінансування парламентських партій; системність у взаємодії фракції з політичною опозицією та інститутами громадянського суспільства.

Визначено характерні особливості і механізми забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України, які характеризуються відсутністю:

- у чинному законодавстві України умов забезпечення: відповідального ставлення парламентських партій за невиконання (або не повне виконання) власних передвиборних програм; підвищення рівня фракційної дисципліни; підтримки коаліційного Уряду або опозиції; дотримання вимог Коаліційної угоди (загальнодержавні);

- у внутрішньо фракційній та внутрішньо парламентській діяльності умов для проведення контролю за якістю діяльності парламентських фракцій (груп), конкретних депутатів у ВРУ (парламентські);

– у внутрішньопартійній діяльності: прозорості системи формування виборчих списків на парламентські вибори; визначення рівнів відповідальності за порушення народними депутатами, обраними на пропорційній основі, основних програмних засад партії (партійні).

Охарактеризовано проблеми забезпечення фракційної стабільності у сучасній роботі ВРУ VIII скликання, які пов'язані з:

– недосконалістю чинного законодавства щодо умов формування та функціонування парламентських фракцій, вимог до парламентаріїв та їх відповідальності за їх дотримання, зокрема щодо ставлення до фракційної та партійної дисципліни;

– етикою взаємовідносин між коаліцією (більшістю в парламенті) і опозиції та невідповідністю партійних програм (гасел, меседжів) з діями парламентських партій;

– недостатньою узгодженістю основних функцій парламенту (установчої, представницької, законодавчої, контрольної та громадська) та депутатських функцій, серед яких значне місце посідає функція надання достатньої підтримки коаліційному уряду;

– недостатньою підтримкою авторитету керівника депутатської фракції (групи) як парламентського лідера.

З'ясовано, що стратегічними завданнями у сфері забезпечення фракційної стабільності ВРУ має бути внесення якісних змін (інновацій) до чинного законодавства відповідно до передвиборчих програм політичних партій і окремих народних депутатів, які увійшли до складу коаліції і склали коаліційну угоду.

З'ясовано, що наявні в Україні механізми забезпечення фракційної стабільності парламенту є недостатніми і тому потребують удосконалення, зокрема у сфері законодавства, формування політичної культури і політичної свідомості членів парламентських фракцій (груп) та їх керівників, формування ідеологічно визначених політичних партій, здатних здійснювати контролюючий вплив на виконавчу владу і пов'язаних з високим рівнем

професіоналізму та професійної доброчесності парламентаріїв, які слугують опорою для забезпечення європейських принципів правової впевненості, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності й результативності, відповідальної взаємодії парламенту і уряду.

Результати дослідження відображені у наукових працях автора: 26, 27, 30, 32, 33, 35.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

3.1. Модель забезпечення фракційної стабільності Верховної ради України

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття “механізм державного управління” дав змогу вітчизняним науковцям дійти висновку, з яким ми погоджуємося, і визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [122].

Досліджуючи механізми державного управління у сфері забезпечення фракційної стабільності парламенту, звертаємося до моделювання як одного з методів пізнання, в результаті якого складна система механізмів розглядається нами за допомогою схеми, в якій представлено її складові – організаційні, політико-правові, які є взаємозалежними та взаємообумовленими між собою.

Такий тип моделі відноситься до математичної або логіко-символічної (знакової) моделі, в якій реальні явища представлені відповідними символами (складовими та їх структурними елементами) (рис.3.1).

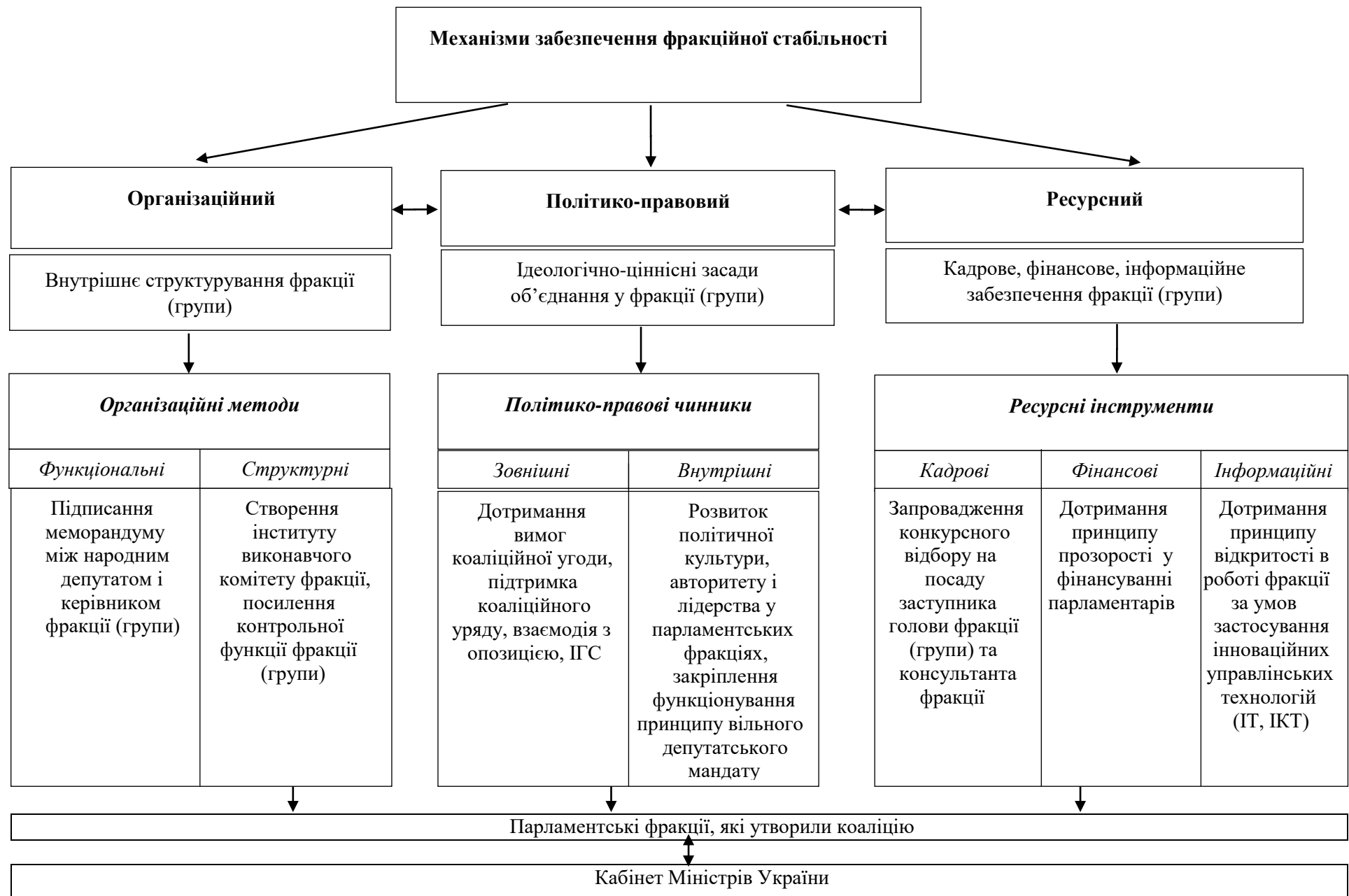


Рис. 3.1. Модель механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України

Запропонована нами модель забезпечення фракційної стабільності парламенту України, як системи довготривалого і стійкого політичного консенсусу між Верховною Радою України, зокрема її складовими - парламентськими фракціями, які сформували коаліційну більшість, з Кабінетом Міністрів України протягом законодавчо визначених повноважень, включає організаційний, політико-правовий та ресурсний механізми, які, в свою чергу, розкриваються через систему організаційних методів структурування парламенту, політико-правових чинників формування і функціонування парламентських фракцій, ресурсних інструментів дотримання спеціальних принципів стабілізації парламенту.

Запропонована модель має на меті сприяти:

- утвердженню таких функціональних і структурних організаційних методів, як: процедура складання і підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи), в якому утверджується: структурно-ідеологічний тип утворення парламентської фракції, враховується ідеологічне підґрунтя її існування та мотивована поведінка парламентаріїв на вироблення спільної позиції під час голосування в парламенті; підтримка коаліційного уряду та конструктивна співпраця з опозицією; створення інституту виконавчого комітету фракції для посилення контрольної функції фракції (групи);

- закріплення ідеологічно-ціннісних засад об'єднання у фракції (групі) шляхом дотримання зовнішніх і внутрішніх політико-правових чинників щодо підтримки коаліційного уряду, взаємодії з опозицією та ІГС, розвитку політичної культури, авторитету і лідерства у парламентських фракціях, закріплення функціонування принципу вільного депутатського мандату;

- запровадження нових ресурсних інструментів, таких як: конкурсний відбору на посаду заступника голови фракції (групи) та консультанта фракції та сприяння розвитку політичної відповідальності, толерантності, лідерства, професіональності парламентаріїв; дотримання принципів прозорості у

фінансуванні парламентаріїв та відкритості в роботі фракції за умов застосування інноваційних технологій.

Таким чином, складний механізм забезпечення фракційної стабільності ВРУ розглядається нами як сукупність організаційних методів, політико-правових чинників та ресурсних інструментів, які є, в свою чергу, також механізмами державного управління.

До *організаційних механізмів* забезпечення фракційної стабільності парламенту нами віднесено функціональні та структурні методи впливу на діяльність парламентаріїв для досягнення взаємоузгодженої та ефективної їх взаємодії з урядом, а саме: дотримання фракційної дисципліни шляхом запровадження інституту виконавчого комітету фракції; дотримання принципів:

- добровільного об'єднання народних депутатів у фракції (групи), який передбачає запровадження процедури підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи) про узгодженість цілей такого об'єднання, підтримки і збереження його авторитету у суспільстві, дотримання вимог коаліційної угоди;

- пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ, який посилює функцію парламентського контролю шляхом запровадження інституту виконавчого комітету фракції, підвищення рівня професіоналізму депутатів шляхом конкурсного призначення на посаду заступника голови фракції (групи) та консультанта фракції;

- відповідальності, толерантності, професіональності в роботі парламентаріїв та парламентських фракцій (груп).

До *політико-правових механізмів* забезпечення фракційної стабільності парламенту нами віднесено зовнішні та внутрішні чинники, які сприяють забезпеченню інституційно-політичної організації їх діяльності на ідеологічно-ціннісних засадах об'єднання депутатів у фракції, як найбільш ефективної, спрямованої на системну структурування парламенту, пов'язаних, відповідно, з чинним законодавством про ВРУ, політичні партії,

громадянське суспільство тощо та політичну культуру, авторитет і лідерство у парламентських фракціях, закріплення функціонування принципу вільного депутатського мандату та необхідності запровадження законів про політичну опозицію й коаліцію.

До *ресурсних механізмів* забезпечення фракційної стабільності парламенту нами віднесено кадрові, фінансові, інформаційні інструменти, які передбачають, відповідно, запровадження інноваційних технологій в управлінні парламентськими фракціями, зокрема електронних технологій (ІТ, ІКТ), технологій конкурсного відбору на вакантні посади в органи управління фракціями, технологій прозорого фінансування та підзвітності депутатів.

Зазначені механізми державного впливу на діяльність парламентаріїв представлені нами у вигляді моделі, яка ґрунтується на сприянні:

- гармонізації чинного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату у системі “парламентська фракція – коаліція – опозиція – парламенське лідерство”;
- взаємодії парламенту й уряду на засадах відповідальності, толерантності, професіональності, реалізації інноваційної діяльності парламентаріїв та парламентських фракцій.

Запропонована модель забезпечення фракційної стабільності ВРУ має три складові, кожна з яких обумовлена відповідною системою методів, чинників та інструментів державного управління, що в сукупності утворює складний механізм забезпечення фракційної стабільності ВРУ, який сприяє: утвердженню структурно-ідеологічного типу утворення фракцій, в якому враховується ідеологічне підґрунтя їх існування та мотивована поведінка парламентаріїв на вироблення спільної позиції під час голосування в парламенті; закріплення тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід’ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей в державному управлінні;

сприяння розвитку політичної відповідальності, толерантності, лідерства, професіональності парламентаріїв для набуття статусу вільного депутатського мандату у парламенті;

Перша складова забезпечення фракційної стабільності ВРУ – *організаційний механізм*. Включає методи забезпечення процедур складання та підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи), яким передбачена необхідність підвищення відповідальності парламентаріїв за виконання ними власних, законодавчо визначених, повноважень. Адже:

- перед вступом на посаду народні депутати України складають присягу на вірність Україні, в якій зобов'язуються усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу; додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників (відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата);

- після виголошення присяги народного депутата України перед відкриттям першої сесії новообраної ВРУ та скріплення присяги своїми підписами під її текстом починаються їх повноваження та відповідальності (юридична, професійна, адміністративна, соціальна), зокрема ті , що пов'язані з перебуванням у парламентській фракції;

- перед вступом у фракцію народні депутати України складають особисто заяву про вступ, однак для зміцнення стабільності (довго строкового й ефективного) функціонування парламентської фракції нами пропонуються процедури складання та підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи) про узгодженість цілей, цінностей, ідеологічних концептів, програмних засад і способів їх досягнення та реалізації;

- після сформованості фракції для посилення внутрішньо фракційного та внутрішньо партійного контролю за діяльністю народних депутатів нами пропонується створення Інституту виконавчого комітету фракції, до складу

якого мають входити відповідальний секретар фракції, робочі комісії, групи, статутні об'єднання, неформальні угруповання; особливість такого виконавчого комітету полягає в тому, що народні депутати самоорганізуються в роботі парламентської фракції.

У світовій парламентській практиці будь яка політична система, зокрема парламентська фракція, є динамічним явищем, і зміна політичних поглядів є природною. Немає жодної ідеології, яка б не зазнавала змін на певних етапах розвитку політичного суспільства і розходження з позицією політичного керівництва не є аргументом на користь зради виборців та ідеології. Тому перешкодою переходам із фракції у фракцію, забезпечення її стабільного функціонування є високий рівень політичної культури, стабільність як у межах усієї держави, так і в межах окремої політичної сили. Депутатські “втечі” із фракції у фракцію – проблема політичної відповідальності керівництва партії чи виборчого блоку за тих людей, яких вони приводять до парламенту.

Реальний вихід ми бачимо в усвідомленні того, що спільні погляди на шляхи розвитку найважливіших сфер життя суспільства та держави мають бути окреслені письмово під час підписання меморандуму про співпрацю на нормативно визначений термін перебування та з визначенням відповідних методів досягнення мети фракції.

З підписанням меморандуму рівень відповідальності народних депутатів зростатиме. Головним при цьому постає усвідомлення відповідальності народними депутатами своїх повноважень не лише як морально-етичної особистісної характеристики, а й як одного з основних індикаторів реалізації демократичних цінностей.

Зазначимо, що вперше відповідальність професіонала була сформульована більше 2,5 тис. років тому, в знаменитому вислові Гіппократа: “*primum non nocere*” (не завдай шкоди) [116], досліджуючи проблему відповідальності менеджерів, стверджував, що ранні дискусії з даної проблематики концентрувалися, в основному, на трьох напрямках:

перший – на співвідношенні норм приватної та публічної етики; другий – на передачі частини відповідальності менеджерами верхніх рівнів управлінської ієрархії вниз; третій – на вирішенні соціально значущих проблем у суспільстві та формуванні відповідних професійних якостей суб’єктів державного управління.

На сучасному етапі формування знань про відповідальність суб’єктів державного управління, у тому числі, народних депутатів, важливими є роботи В.А. Гошовської [44], С.Д. Дубенко [64], Л.І. Даниленко [53], В.В. Голубь [41], В.М. Козакова [77] та ін., в яких розкривається сутність не лише моральної відповідальності, а й юридичної, адміністративної, професійної, соціальної.

Водночас, слід наголосити, що, згідно Закону України “Про статус народного депутата” [172], це не стосується цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності народних депутатів України, які мають державний імунітет. Вони: здійснюють свої повноваження на постійній основі; не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцяти денний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Юридична відповідальність народного депутата України настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов’язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з іншого боку, як передбачений нормами права обов’язок суб’єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи,

майнової незалежності тощо. Вона виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах, з дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Професійна відповідальність народного депутата України детермінується повноваженнями, якими наділений будь який суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П. Друкер, “в політичному словнику немає такого терміну “відповідальність”, а є термін “відповідальність і повноваження” [248].

Під повноваженнями розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Важливим є те, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” [146] і є представником Українського народу у ВРУ й уповноважений ним протягом терміну депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 р., зі змінами і доповненнями [172].

Для виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно ст. 15-17 Закону України “Про статус народного депутата України”, серед іншого – це робота в парламентській фракції, яку депутат має виконувати професіонально, тобто, бути підготовленим до такого виду трудової діяльності.

Професійна відповідальність обов'язково передбачає: підзвітність; прийняття оцінки компетентного органу; понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до *адміністративної* відповідальності шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, за винятком притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт (рішення Конституційного суду України). На притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт, також потрібна згода ВРУ.

У решті випадків у цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, має такий самий правовий статус як пересічний громадянин, за винятком примусового його приводу до суду, у разі нез'явлення його в судове засідання без поважних причин за судовою повісткою. Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними справами, господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна життя та здоров'я, честі та гідності, його чи інших громадян.

Відповідальність народного депутата України: завжди пов'язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують; вводиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом; характеризується каузальним зв'язком, який трактується як діяльністю, так і бездіяльністю, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі; залежить від наявності належного контролю за його діяльністю; частково передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо); має відповідні рівні (наприклад, необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо); завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

У цілому, *соціальна* відповідальність парламентаря, яка об'єднує всі попередні види відповідальності, являє собою вираз його цілісності, єдності

свободи та вчинку; є однією з найважливіших якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості; характеризується наявністю правових норм та специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), регулюючих поведінку суб'єкта парламентської діяльності.

Проте, як показують наші спостереження за діяльністю ВРУ, народні депутати України системно порушують депутатську дисципліну: середній показник відсутності народних депутатів ВРУ VIII скликання протягом першої сесії становив 88 осіб (21 %), протягом другої сесії – 25 %.

Такі результати відвідування сесійних засідань ВРУ свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України “Про статус народного депутата України” [172]. Зокрема: п. 3, яким передбачено “бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано”; п. 4. – “особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами”; п. 7. – “додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики”.

Причина такої ситуації полягає також у недостатньому контролі (самоконтролі) за діяльністю народних депутатів України, що призводить до не легітимності прийнятих ними законів та не сприяє забезпеченню якості реалізації народними депутатами своїх владних повноважень. Тому у фракціях мають запрацювати, на наше переконання, *виконавчі комітети*, які, хоча і можуть мати довільну форму організації, все ж матимуть відповідального секретаря фракції з числа народних депутатів, а не з числа секретаріату фракції. Це додасть парламентським фракціям елементів самоорганізації та самовдосконалення, і головне – більшої професіональності і відповідальності.

Друга складова моделі забезпечення фракційної стабільності ВРУ – політико-правовий механізм – розглядається нами за допомогою двох чинників – зовнішнього та внутрішнього (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Чинники фракційної стабільності парламенту

<i>Зовнішні чинники</i>	<i>Внутрішні чинники</i>
внутрішнє законодавство (Конституція, регламент парламенту, профільні закони)	згуртованість депутатів у фракції навколо основних ідей
регулюється діяльність парламенту, політичних партій, політичної опозиції, громадянського суспільств	характеризується політичною культурою нації, авторитетністю лідерів парламентських партій (фракцій)

Як видно з таблиці 3.1 до зовнішніх чинників фракційної стабільності парламенту нами віднесено внутрішнє законодавство держави, яким регулюється діяльність парламенту, політичних партій, політичної опозиції, громадянського суспільства; до внутрішніх – політична культура нації, авторитетність лідерів парламентських партій (фракцій). Тобто зовнішні чинники залежать від політико-правових особливостей гармонізації чинного законодавства у системі «парламентська фракція – коаліція – опозиція – парламенське лідерство», а внутрішні чинники – від організаційних методів та ресурсних інструментів фракційної діяльності, зумовлених культурою, традиціями, авторитетністю.

Зазначимо, що в Україні зовнішні чинники фракційної стабільності ВРУ регулюються Конституцією України [94], законами України “Про Регламент Верховної Ради України” [171], “Про політичні партії” [166], “Про об’єднання громадян” [160], “Про вибори народних депутатів”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій” [148] тощо.

Так, згідно ст. 36. Конституції України “Громадяни України мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для

здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей”.

Партійна складова у функціонуванні політичних фракцій та парламенту є визначальною, адже парламентська партія постійно виборює право на представлення інтересів виборців у парламенті та підпорядковує свою партійну лінію парламентській діяльності, яку пов'язує з реалізацією власної програми. Первинною умовою реалізації таких програм є перемога політичної партії на парламентських виборах.

Зв'язок між інститутами виборів та політичного представництва є основою виборного представництва, в якій гармонійно поєднано обидва ці інститути. Відтак і різні системи відбору представників (мажоритарна, пропорційна чи змішана, з декількома десятками модифікацій) спрямовуються на забезпечення ефективного функціонування системи представницької демократії. Кожній моделі властиві як позитивні якості, так і недоліки.

Пропорційна система (з різновидами у вигляді систем з жорсткими списками та з гнучкими списками) відзначається сильною партійно-політичною складовою та меншою часткою “втрачених голосів”, але натомість значною мірою нівелює особистісний фактор.

За мажоритарної системи виборів акцент уваги переноситься на особистості, за рахунок чого деякою мірою зменшується партійно-політична складова.

Незаперечним є той факт, що депутатські фракції мають бути сформовані і затверджені на першому засіданні парламенту. Так, відповідно до ст. 16 Регламенту ВРУ від 19 вересня 2008 року [171], яка визначає послідовність розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради, питання про формування та реєстрацію депутатських фракцій знаходиться

під номером 9, тобто, ще до вирішення питань про обрання Голови ВРУ та обрання Першого заступника та заступника Голови ВРУ та інших.

При розгляді питання про особливості діяльності депутатських фракцій у ВРУ, як одного з елементів їх конституційно-правового статусу, важливим є визначення напрямів та правових засад діяльності, а також прав та обов'язків як депутатських фракцій у цілому, так і кожного члена депутатської фракції окремо, у тому числі позитивні сторони об'єднання депутатів у фракції або депутатські групи.

У цьому, на наш погляд, полягає особливість діяльності депутатських фракцій, яку ми розглядаємо як певні права та обов'язки діяти, вирішуючи коло справ, визначених їх компетенцією. Вважаємо, що таке коло справ, а відповідно, і зміст прав та обов'язків, мають бути більш чітко визначені чинним законодавством: у Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" має бути запроваджена окрема стаття щодо визначення повноважень депутатських фракцій та статусу члена фракції, а також вимоги, які перешкоджають руйнуванню парламентської фракції протягом законодавчо визначення терміну функціонування парламенту.

Для цього, важливими чинниками мають стати сталий розвиток громадянського суспільства, політична культура громадян та політичних партій, діяльність яких має ґрунтуватись на ідеях національного відродження та незалежності Української держави [33].

Третя складова моделі забезпечення фракційної стабільності парламенту – *ресурсний механізм* державного управління, який розглядається нами як складний механізм, який включає, відповідно, кадрову, фінансову та інформаційну складові.

Кадровий механізм державного управління забезпеченням фракційної стабільності парламенту передбачає формування активної позиції депутатів у виробленні ними державної політики й системної професійної підготовленості до роботи в умовах постійних змін, дискусій, конфліктів, криз; *фінансовий* – забезпечення прозорого фінансування не лише

парламентських партій, а й конкретних народних депутатів (особливо – депутатів-мажоритарників); *інформаційний* – використання інноваційних технологій в роботі парламентарія і фракції, зокрема ІТ, ІКТ тощо.

Розглядаючи активність позиції народних депутатів, як одну з характеристик *кадрового механізму* у забезпеченні фракційної стабільності парламенту, зазначаємо, що в Україні протягом років незалежності відбулося становлення багатопартійності: від однієї партії монополіста на владу (КПРС/КПУ) до “партії влади”; від єдиної ідеології, яка виконувала державницько-охоронні функції, до безлічі нових концепцій, теорій, програм, які претендують на істинність у політико-правовій діяльності держави. Так, станом на кінець 2015 року в Україні налічувалось 316 політичних партій; на червень 2016 р. – 344; на березень 2017 р. – 406. Цей перелік продовжує зростати.

Як стверджує генеральний директор Комітету виборців України, у 2015 році в Україні зареєструвалася рекордна кількість політичних партій – 79. Ще 38 політичних сил з’явилося у 2014 році. В цілому за два останні роки було зареєстровано більше партій, ніж за 10 попередніх. До цього найбільше політичних партій було створено у 2005 році – 24 [215]. За його словами, головними причинами зростання кількості політичних партій є зміна умов реєстрації на різновид бізнесу. Це, зокрема, передбачає торгівлю пакетами реєстраційних документів партій та місцями у виборчих комісіях. Водночас поява великої кількості нових партій можлива через спрощений механізм реєстрації політичних сил. Наразі Закон України “Про політичні партії” [166] вимагає зібрати лише 10 тисяч підписів громадян на підтримку рішення про створення політичної партії. У той же час в Україні відсутній належний контроль держави за створенням партій [65].

Історичний процес становлення багатопартійності в Україні набув нині двох найхарактерніших рис – інтенсивного виникнення партій, оформлення політичних партій досить впливовими лобістськими угрупованнями

підприємців, керівників державних та орендних підприємств, колективних селянських господарств та інші [226].

При цьому важливим вважаємо появу нової тенденції щодо національної ідеології у нових українських політичних партіях. На цьому наголошують вітчизняні науковці у своєму зверненні до Уряду України, Президента, законодавчої та виконавчої влади [219], в якому *зазначається про необхідність створення української партії, яка б відбивала інтереси більшості співтовариств, суть якої зводилася б до того, щоб мати у своїй державі свою (а не чужоземну) владу; жити за звичаями та традиціями українського народу; забезпечити людям такий життєвий рівень, якого гідний працюючий і талановитий український народ.*

Погоджуючись із такою думкою українських науковців, що програма української партії повинна мати привабливу за своєю суттю ідеологію з чіткою національною лінією розвитку, а не наукові дефініції та ідеологічні штампи, варто зазначити, що тоді відчутною буде довіра до політичних партій з боку громадян і підвищиться рівень їх політичної активності. Проте нині сучасні соціологічні дослідження політичних процесів в Україні свідчать про те, що українські громадяни стали достатньо активні в політичному житті держави лише внаслідок кровавих подій Революції Гідності.

Як показують соціологічні дослідження політичних процесів в Україні, здійснені центром Разумкова, у 2005 р. показники політичної участі населення європейських країн та України були суттєво відмінні: у питаннях звернення до політиків, представників уряду чи місцевої влади – в європейських країнах показник становив 14,5, в Україні – 9,2; у роботі у політичній партії чи русі – відповідно 4,4 та 4,2; у роботі в іншій організації чи об'єднанні – 13,9 та 2,3 [200].

Згідно статті 7 Закону України “Про політичні партії” [166] політичні партії повинні мати програму, яка є викладом їх цілей, завдань та шляхів досягнення.

Політична партія має бути стабільною організацією, яка створюється не лише перед виборами, а є об'єднанням, яке діє на постійній основі і має формалізовану організаційну структуру. В Україні згідно ст. 10 Закону України “Про політичні партії” структура партії включає керівні та контрольно-ревізійні органи. Ознака стабільності політичних партій включається законодавством ряду країн у визначення політичної партії і відрізняє політичні партії від тимчасових і вузьких за своєю суттю об'єднань, що також можуть брати участь у політичному житті. До них відносяться, насамперед, об'єднання виборців (союзи, комітети, групи), що створюються на період виборів і припиняють своє існування з їх закінченням.

Стабільна політична партія постійно бере участь у парламентських виборах і при проходженні до парламенту формує в ньому стабільну фракцію – таку, що є формалізованим утворенням та чітко регламентується чинним законодавством [35].

Поняття “постійна організація”, використовуване законодавством, не зводиться тільки до тимчасового фактору (тривалість, тривалість існування організації). Воно припускає також наявність визначеного числа членів організації, без чого остання не може діяти на постійній основі і виконувати функції, властиві партіям. Чисельність партії розглядається законодавством деяких країн як наступна кваліфікаційна ознака.

В Україні на законодавчому рівні не визначена чисельна кількість членів політичної партії. Однак, у інших країнах ці ознаки політичної партії (програма, тривалість, кількість членів) знаходять своє закріплення в законодавстві, що дозволяє нам стверджувати, що політична партія – це не лише суспільне об'єднання, створене для участі в політичному процесі з метою завоювання і здійснення державної влади конституційними засобами, а й організація, яка діє на постійній основі, має політичну програму та визначену чисельність її членів.

Крім цих ознак політичних партій, які сприяють їх стабільності, характерними є й ті, що пов'язані з їх фінансуванням та контролем за їх

діяльністю, визначені у розділі IV закону України “Про політичні партії” [166] у ст. 14. – це один із *фінансових механізмів* забезпечення фракційної стабільності парламенту.

Інформація про надходження на рахунок політичної партії коштів, заборонених цим Законом, доводиться відповідною банківською установою до відома центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об’єднань громадян, інших громадських формувань. Кошти, що надійшли політичним партіям з порушенням вимог, передбачених цим Законом, перераховуються політичними партіями до Державного бюджету України або стягуються в дохід держави у судовому порядку.

Проте, констатуємо, що за час незалежності України таких прецедентів не спостерігалось. Також зазначаємо, що починаючи з 2003 року, коли ВР України було ухвалено Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” [148], було передбачено запровадження прямого фінансування статутної діяльності партій та відшкодування витрат коштів виборчих фондів партій (у тому числі тих, які входили до складу виборчих блоків) на передвиборчу агітацію під час парламентських виборів. Головним завданням законопроекту було зменшення ризиків політичної корупції шляхом внесення комплексних змін до законодавства України в сфері фінансування політичних партій та передвиборчої агітації, зокрема:

- зниження рівня залежності партій від фінансування приватними донорами (олігархами, промислово-фінансовими групами і так далі);
- створення умов для вільної та чесної міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій шляхом запровадження державного фінансування партій;

- посилення прозорості фінансування політичних партій та їх місцевих організацій, а також посилення прозорості фінансування передвиборної агітації;

- встановлення ефективних, пропорційних та дієвих санкцій за порушення в сфері фінансування партій і передвиборної агітації.

Згідно ст. 17 цього закону України політична партія зобов'язана щорічно опубліковувати в загальнодержавному ЗМІ фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії. Контроль за діяльністю політичних партій та його умови визначені у п'ятому розділі цього закону України. Зокрема, згідно ст. 18 чинного закону такий контроль здійснюють:

- Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань – за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії;

- Центральна виборча комісія та окружні виборчі комісії – за додержанням політичною партією порядку участі політичних партій у виборчому процесі.

Політичні партії зобов'язані подавати на вимогу контролюючих органів необхідні документи та пояснення. У разі порушення політичними партіями Конституції України, цього та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи (ст. 19), як попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії.

Аналізуючи цей закон України, ми вважаємо, що ст. 20 (Попередження про недопущення незаконної діяльності), ст. 21 (Заборона політичної партії) та ст. 22 (Відповідальність посадових осіб і громадян за порушення законодавства про політичні партії) є досить лояльними і не передбачають суворого покарання за порушення чинного законодавства. Тому вони потребують відповідного уточнення, а саме, на нашу думку, має бути встановлена юридична відповідальність за:

- отримання двох і більше приписів відповідних органів, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій про недопущення протиправних вчинків керівними органами політичної партії;

- надання політичній партії будь-яких переваг чи обмежень передбачених законом прав політичної партії та її членів.

У цілому, ресурсний механізм забезпечення фракційної стабільності парламенту України передбачає сформованість високої політичної культури та політичної свідомості членів парламентських фракцій (груп) та їх керівників. Тому важливим завданням є *професійна компетентність* політико-управлінських лідерів (керівників політичних партій, фракцій (груп), їх заступників, консультантів, депутатів).

Так, у Законі України “Про вищу освіту” [147] компетентність розглядається, як динамічна комбінація знань, розуміння, вмінь, цінностей, інших особистісних якостей, що є результатом навчання за освітньо-професійною, освітньо-науковою програмами і лежить в основі кваліфікації випускника. Проблема професійної компетентності пов’язана з конкурентоздатністю спеціалістів; знаннями, які стають єдиним джерелом їх довгострокової стійкої конкурентної переваги.

Найважливішим у трансформаційних процесах, спрямованих на перетворення політичної та парламентської еліти у висококваліфіковану і високоморальну виступає процес їх підготовки, освіти і виховання, створення умов для становлення та якісного контролю за рівнем компетентності і реалізації покладених на неї функцій з боку громадянського суспільства.

Запропонований нами тренінг “Механізми забезпечення фракційної стабільності у представницьких органах влади” [29] (Додаток Е) спрямований на розвиток *комунікативних навичок*, які сприяють толерантному способу спілкування, розвитку вміння переконувати опонентів шляхом застосування правдивих аргументів і фактів, досягненню компромісів у підготовці законопроектів, безконфліктному проведенню

переговорів на рівні політичної партії, фракції (групи), парламенту, між парламентами.

Тренінг, започаткований у Національній академії державного управління при Президентіві України у рамках курсів підвищення кваліфікації керівних кадрів, забезпечив формування нових навичок, необхідних для успішної роботи в умовах мінливого конкурентного середовища, шляхом виконання практико-зорієнтованих завдань та розв'язування соціально-психологічних тестів.

Для нашого дослідження важливою було визначити зміну позиції політико-управлінських лідерів щодо їх поведінки у парламентській фракції (групі) шляхом формування таких етичних якостей як толерантність та комунікативна компетентність.

Толерантність – це вибір ХХІ століття [8]. Більшість науковців її відносять до основних умінь професіоналів і, в першу чергу, керівників та політичних лідерів. Вона є проявом наявності моральних якостей людини, які розглядаються сучасними експертами як фундаментальні чинники прогресу і основи демократії [213].

Толерантність (з лат. *tolerantia* – терпіння) – це здатність сприймати без агресії думки інших людей, а також особливості поведінки та способу життя інших; – це повага, здатність до сприйняття та розуміння багатого різноманіття культур світу, форм самовираження людської особистості.

У статті 1 п. 2 Декларації принципів терпимості визначено, що *терпимість* – це не уступка, поблажливість чи потурання; це, насамперед, активне ставлення, сформоване на основі визнання універсальних прав і основних свобод людини [55].

Толерантна людина не повинна бути терпима до всього, наприклад, до порушення своїх прав чи прав іншої людини або маніпуляцій та спекуляцій з боку інших (по відношенню до себе, в тому числі). Те, що порушує загальнолюдську мораль, громадянські цінності не повинно сприйматись

терпимо. Тому кардинально протилежним поняттям до “толерантності (терпимості)” є “терплячість”:

- терпимість характеризується визнанням за іншими тих самих прав, які ми визнаємо за собою (на наявність власної думки, позиції, вірування, вподобань тощо); гарантує внутрішній комфорт, усвідомлене успішне спілкування, можливість уникати суперечок, конфліктів на підставі розбіжностей у поглядах, позиціях тощо;

- терплячість характеризується пасивним сприйняттям дій інших людей стосовно нас, що викликають внутрішній дискомфорт, бажання позбутися тиску. Людьми, які є терплячими, легше управляти, адже вони, по суті, виправдовують негідні вчинки інших.

Основними складовими толерантності є знання, відкритість, спілкування, свобода думки, совість, переконання; основні прояви толерантності мають місце на політичному, соціальному, національному (міжнаціональному), релігійному (міжконфесійному), міжособистісному (гендерному, комунікативному) рівнях.

Нами перевірено рівень *комунікативної толерантності* слухачів тренінгу, які навчались у 2015-2016 рр. у Національній академії державного управління при Президентові України, за методикою В. Бойка [197]. Виявилось, що: 7,8 % респондентів здатні приймати індивідуальності людей; 10,2 % – схильні пристосовувати партнерів під себе, робити їх зручними; 11,1 % – схильні переробляти і перевиховувати партнера; 13,2 % – здатні приховувати або згладжувати неприємні враження при зіткненні з некомунікабельними якостями людей; 28,5 % – мають категоричні судження щодо оточуючих людей; 29,2 % – оцінюють інших людей на основі власного “Я”.

Ці результати свідчать, на наше переконання, про недостатній рівень комунікативної толерантності у керівників органів публічної влади – потенційних політичних лідерів – та необхідність її розвитку, як у системі підвищення кваліфікації та перепідготовки, так і в процесі підготовки

(отриманні іншого диплому бакалавра, магістра, доктора філософії зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування”) і самоосвіти.

При розробці тренінгу нами враховано, що толерантність може бути:

- уявною – коли людина скриває конфлікт і не хоче його вирішувати, що призводить до викривлень у власних цінностях і стандартах, і в подальшому – до глибинних внутрішніх, зокрема політичних, соціальних, психологічних конфліктів;

- негативною – близькою до терплячості, коли людина страждає, але нічого не змінює;

- позитивною – коли різні люди сприймаються як цінність.

Саме при позитивній толерантності формується соціальне середовище, в якому люди щоденно відчують захист своїх прав і толерантне ставлення до них. Адже, права людини ще в Давній Греції філософи визнавали як такі, що не можна “купити чи продати, чи успадкувати”; вони визнавалися природним явищем, яке нікому не дозволено потурати. Їх джерелом вважали гідність.

Тому при розвитку комунікативної толерантності у керівників та політичних лідерів відбувається зміна стилю управління – з адміністративного на демократичний та їх поведінка (позиція) – з функціональної, чітко визначеної на людину центричну, гуманну; якості особистості доповнюються доброзичливістю, витримкою, відстороненням.

У розрізі соціокультурної компетентності народних депутатів комунікативна компетентність розглядається нами як інтегральна функціональна характеристика, яка належить до їх соціальних представницьких компетентностей, і характеризується: знанням мовного коду, в рамках якого здійснюється комунікація, володіння всіма рівнями мови, стилістикою і правилами мовної трансформації; володінням відповідним тезаурусом – запасом слів, найбільш прийнятних для комунікації у певній соціально-комунікативній ситуації, у ширшому значенні – наявність відкритої і гнучкої системи значень, що зберігається в пам’яті

індивіда; орієнтуванням у базових елементах культури, ціннісних установках, фонових знаннях, звичаях, ритуалах, стереотипах, притаманних соціокультурному середовищу, в рамках якого ведеться комунікація; навичками спільної (групової) професійної комунікативної діяльності, а також усталеними у певному соціокультурному середовищі стратегіями і тактиками комунікативної діяльності; умінням користуватись правилами, максимами, конвенціями спілкування, законами рольової комунікації; когнітивними та інструментальними прийомами, спрямованими на самовдосконалення індивідуальної комунікативної діяльності; умінням проектувати ситуації комунікації та обирати ефективний інструментарій і стилістику спілкування залежно від ситуації та вирішувати конфліктні ситуації; розумінням онтології зовнішнього і внутрішнього світу та способів їх категоризації в рамках лінгво-соціокультурної ситуації спілкування; умінням обирати ефективну стратегію і тактику комунікативних дій, залежно від мети і ситуації комунікації; моделями вербальної і невербальної поведінки, спрямованими на переконання і спонукання до дій, використання знаків соціальної інтеграції, умінням артикулювати ідеї та цінності, деталізувати і узагальнювати їх; здатністю реалізовувати комунікативні наміри, використовуючи вербальні та невербальні комунікативні засоби; володінням вербальними, невербальними, поведінковими та іншими технологіями, які дають змогу представляти парламент у взаємодії з іншими органами влади, громадськістю, ЗМІ та у публічній сфері загалом [88].

Розвитку комунікативної компетентності керівних кадрів – слухачів курсів підвищення кваліфікації в Національній академії спряли практичні заняття, проведені спільно із завідувачем кафедри мовної підготовки і комунікації в публічному управлінні, доктором наук з державного управління, професором Броніковою С.А. на тему “Професійна комунікація у державному управлінні”, “Алгоритми продуктивного мислення”, “Підготовка публічного виступу”, “Ефективні технології публічної комунікації”. Результати проведених інтерактивних занять засвідчили їх затребуваність,

актуальність та ефективність в оновленні та поглибленні професійних знань, умінь і навичок, розвитку комунікативної компетентності управлінців як важливого чинника ефективної діяльності державних органів в умовах соціальних трансформацій [14].

Комунікативна компетентність лежить у площині моральних цінностей особистості, яку ми також розглядаємо як частину національних цінностей, що є основою національної безпеки.

До інформаційних механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту ми відносимо:

- інноваційну ініціативу політико-управлінських лідерів щодо бажання та здатностей застосувати сучасні форми і методи управління, зокрема, під час проведення засідань парламентських фракцій (груп), погоджувальної ради, депутатських комісій, депутатських сесій тощо;

- творчість у діяльності політико-управлінських лідерів, яка характеризується застосуванням ними різноманітних методів співпраці з представниками ІГС, регіональних органів представницької влади – обласних, міських, районних рад, регіональних осередків політичних партій тощо;

- самодіяльність політико-управлінських лідерів, яка потребує від них сміливості й рішучості у прийнятті власних управлінських рішень;

- самотійність у роботі політико-управлінських лідерів, яка формує персональну (а не колективну) відповідальність за прийняті рішення та потребує навичок досягнення кінцевого результату в управлінській діяльності, спрямованого на досягнення визначеної й узгодженої мети.

Застосування інформаційних механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту передбачає системне застосування електронного зв'язку у роботі з виборцями, членами парламентських фракцій (груп), політичних партій, представниками ІГС; наявність власного сайту парламентських фракцій (груп); наявність власних ЗМІ; постійну трансляцію засідань Погоджувальної ради.

Досвід роботи ВРУ в останні роки підтверджує перехід на формат електронного врядування з активним застосуванням ІТ і ІКТ, який пришвидшує процеси прийняття управлінських рішень, а система контролю стає більш прозорою і зрозумілою.

Високотехнологічна організація праці парламентаріїв, функціонування якої забезпечується сучасними засобами ІКТ, виходить з перспектив інформаційної епохи.

Моніторинг офіційного веб-сайту ВРУ показав, що під час переходу до надання державних послуг в електронному вигляді виникають певні проблеми, які потребують вирішення. Їх розглядають, як: технологічні – ті, що виникають під час реалізації заходів, пов'язаних із впровадженням ІКТ у процеси надання державних послуг; соціальні – визначають опір зовнішнього середовища (населення і бізнесу) щодо впровадження нових технологій; організаційні – виникають під час підготовки та надання електронних державних послуг.

За таких умов роботи пріоритетними в діяльності парламентських фракцій (груп) мають стати сучасні управлінські функції, такі як маркетинг, моніторинг, фандрайзинг, іміджмейкінг, консалтинг тощо.

У діяльності парламентської фракції (групи) функція *маркетингу* реалізується як комплекс заходів з: дослідження ринку та економічної кон'юнктури регіонів, аналізу їх можливостей; розроблення маркетингової стратегії і програми розвитку регіонів і держави; проведення комунікаційної політики з виборцями в регіонах; *моніторингу* – через електронну систему збору, реєстрації, збереження та аналізу інформації про об'єкт системного спостереження за визначеними параметрами; *фандрайзингу* – через електронну систему пошуку джерел фінансування для громадських організацій, регіональних представництв політичних партій, органів представницької влади; *іміджмейкінгу* – через систему заходів з формування позитивного іміджу ВРУ через електронні мережі; *консалтингу* – через доступну систему консультування виборців з широкого кола питань у сфері

політичної, фінансової, юридичної, технологічної, технічної, експертної діяльності тощо.

Застосування цих та інших сучасних функцій управління в діяльності парламентських фракцій (груп) практично змінює стиль діяльності їх членів і керівників, їхню поведінку, міжфракційні та зовнішні відносини.

Як висновок зазначимо, що застосування запропонованої нами моделі забезпечення фракційної стабільності ВРУ, яка включає комплекс механізмів державного управління (організаційного, політико-правового, ресурсного /кадрового, фінансового, інформаційного), сприяє формуванню довготривалих, конструктивних та прозорих відносин між парламентом і урядом, які ґрунтуються на засадах відповідальності, толерантності, професіональності, політичній культурі народних депутатів, дотриманні ними принципів добровільного об'єднання у фракції (групи) та пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ.

3.2. Адаптація європейського досвіду механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту у роботу Верховної Ради України

З історії розвитку українського парламентаризму відомо, що об'єднання людей зі спільними поглядами на природу, суспільство, літературу, мистецтво існує давно. Свідчення про такі об'єднання можна знайти вже у стародавніх суспільствах. Це: численні філософські школи Стародавньої Греції, середньовічні лицарські ордени, літературні й художні об'єднання епохи Відродження, різноманітні таємні організації (наприклад, масонські ложі або товариства декабристів) і політичні клуби Нового часу. Паралельно відбувалося осмислення сутності громадських об'єднань, їх місця й ролі у суспільстві.

Починаючи із середньовіччя мислителі, намагалися розрізнити державу і суспільство. І вже у XVIII ст. Ш. Монтеск'є розглядає їх як окремі феномени [116], а на початку XIX ст. цей підхід у І. Канта [220] втілюється в

концепції громадянського суспільства, що характеризується правовим статусом і свободою. Г.Гегель [220] не вважав державу чимось зовнішнім відносно громадянського суспільства і пояснював їх взаємозв'язок діалектично, вказуючи на те, що *громадянське суспільство* є єдністю різних індивідів, які його складають. Кожен індивід має власні, інколи навіть протилежні інтереси. Для їх узгодження необхідна держава. Саме вона є організацією загального зв'язку кожного з кожним.

Аналізуючи зміст чинної Конституції України, зазначаємо, що в ній визначені базові принципи громадянського суспільства, які відповідають його основним ознакам. А саме: захисту приватної власності, вільної праці, підприємництву (ст. 41, 42); існуванню вільних політичних партій, громадських організацій, трудових колективів та інших об'єднань громадян на добровільній основі (ст. 22, 23, 29); різноманітності виховання, освіти, науки, культури (ст. 21, 22); наявності незалежної системи засобів масової інформації (ст.15, 41); вільному розвитку сім'ї як первинної основи співжиття людей (ст. 32); переважному регулюванню поведінки людини з допомогою етичних норм і здійснення людиною своїх потреб та інтересів у решті сфер приватного та суспільного життя на засадах свободи, незалежності й недоторканності (ст. 24, 34, 35, 36-40) та ін.

Однак, у реаліях життя української держави, громадянське суспільство ще не достатньо сформовано, не достатньо розвинуті його інститути (політичні партії, групи, блоки, громадські об'єднання тощо) та доволі низький рівень політичної культури.

Хоча, нині в Україні діють близько 50 тис. громадських формувань. З них: 66 % становлять місцеві, всеукраїнські та міжнародні громадські організації; 3 % – політичні партії; 31 % – місцеві, всеукраїнські, та міжнародні благодійні організації [198]. Однак, вони не мають значимого впливу на формування політики в державі, хоч громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуттю державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від

держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

Прийнято вважати, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС), що регламентується відповідними законами. В Україні – це Закони України “Про об’єднання громадян” (1992 р.) [160], “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1997 р.) [159], “Про благодійництво та благодійні організації” (1998 р.) [143], “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.) [170], “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності” (2012 р.) [163], “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [142], “Про благодійну діяльність та благодійні організації” (2013 р.) [144] та інші акти законодавства.

Зазначеними урядовими актами до ІГС віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

З розширенням демократії і зростанням рівня політичної активності громадян посилюється тенденція до урізноманітнення громадських об’єднань у соціально-політичному житті, їх впливовості в конкретно-історичних ситуаціях. Так, за даними Міністерства юстиції України, найбільш поширеними різновидами громадських організацій (далі – ГО) у сучасній Україні є: фізкультурно-спортивні (18 %), професійного спрямування (15 %), молодіжні (11 %), ветеранів та інвалідів (9 %), культурно-просвітницькі (7%), організації, створені на етнічній основі (5 %), та правозахисні організації (5 %) [226].

Громадські формування мають різну мету, завдання, рівень повноважень, територію діяльності, проте їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв’язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості

для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Кожне із ГО охоплює своєю діяльністю певні сектори суспільного життя, які, на відміну від політичних партій чи профспілок, не обмежуються політичною діяльністю чи захистом соціально-економічних прав працюючих. Їх діяльність також поширюється і на гуманітарну, інформаційну, екологічну, безпекову та інші сфери суспільного та державного життя України.

Законодавством України досить повно визначена адміністративна правосуб'єктність ГО, що дає широкі можливості їх залучення до державного управління. Проте, на наш погляд, ІГС недостатньо використовує ці механізми. Їм бракує солідарності, цілеспрямованості, ініціативності та усвідомлення власної значущості у досягненні завдань громадянського суспільства.

Зазначимо, що саме ці завдання у європейській спільноті визнані серед пріоритетних цінностей [229].

Світовий досвід свідчить про те, що належна підтримка державою громадських (неприбуткових) організацій має позитивний політичний, соціальний та економічний ефект. У політичній сфері ІГС формують громадську активність і тиск для примушування державних інститутів стати більш відповідальними; в соціальній та економічній сферах ІГС забезпечують громадське розуміння та підтримку ринкових реформ держави, є головною економічною силою в світі, оскільки в розвинутих країнах є ефективним роботодавцем.

Об'єднавшись в ІГС, громадяни несуть солідарну відповідальність з державними органами за:

- формування правового поля (через громадську експертизу та участь в обговоренні нормотворчих ініціатив);
- виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Уряду (через участь у ліцензуванні, сертифікації, наданні інших державних послуг, громадський контроль);

– охорону громадського порядку, державного кордону (через участь у правоохоронній діяльності державних органів, громадський осуд та нетерпимість до порушників громадського порядку).

Вважаємо, що результатом цієї спільної роботи має стати реальне впровадження у щоденну діяльність демократичних інститутів влади – принципів демократії та верховенства права. У цьому сенсі для нашого дослідження важливою є участь ГО у парламентських виборах та їх вплив на контроль за отриманням легітимних результатів виборів, а також участь ГО у засіданнях парламентських фракцій та парламентських комітетах у експертно-консультативному форматі.

У науці державного управління сформувалось два підходи щодо залучення представників громадянського суспільства до вирішення політичних питань через їхню участь у парламентських виборах.

Прихильники першого з них вважають, що в умовах незавершеності процесу формування стабільних політичних партій не можна позбавляти ГО права брати участь у виборах. Так, на думку польського професора Войцеха Соколевича [60], при існуючій сьогодні в Польщі політичній організації суспільства “занадто рано обмежувати коло суб’єктів, що володіють правом висунення кандидатів тільки політичними партіями”.

Прихильники другого підходу, навпроти, вважають неприпустимим здійснення ГО політичної діяльності, властивим тільки політичним партіям. “Громадські організації, пише болгарський політолог Стефко Карасимеонов, – можуть впливати на політичне життя через партії, але самі не мають правових основ брати участь у політичному процесі (у виборах, парламентській діяльності, державному керуванні)” [60].

Такий підхід, на прикладі Болгарії, знаходить своє відображення в законодавстві, що забороняє ГО ставити політичні цілі і відповідно займатися політичною діяльністю.

Згідно ст.1 Закону України “Про громадські об’єднання” [150], “громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та / або

юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів”; згідно ст. 21 цього закону визначено їхні основні права.

Зазначимо, що згідно цього закону, ГО не мають права брати участь у виборах до парламенту, про що свідчить і Закон України “Про вибори народних депутатів” [146], в якому у ст. 10 визначено, що “право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії або шляхом самовисування відповідно до цього Закону”. Але в історії вітчизняного парламентаризму були випадки, коли ГО мали право висувати своїх кандидатів до парламенту, на що вказує у своєму дослідженні, наприклад, українська дослідниця О.Антонова [4].

Ми ж вважаємо, що залучення представників ГО до парламентських виборів сприятиме розвитку демократії, надасть можливість залучити до виборчого процесу більшу кількість політично активних та політично грамотних громадян держави і тим самим забезпечить більшу стабільність парламентських партій і фракційну стабільність у парламенті. Результати виборів будуть знаходитися під прискіпливою увагою представників ІГС, що сприятиме їх відкритості і прозорості.

Зазначимо, що відкритість і прозорість є обов’язковими функціональними характеристиками органів державної влади, зокрема парламенту, які визначаються мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності (відкритість) та мірою обізнаності громадян стосовно їх діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу (прозорість).

Тобто, для підвищення відкритості і прозорості діяльності ВРУ має бути розроблена спрощена процедура громадського контролю задля забезпечення прийняття належних управлінських рішень, особливо тих, що стосуються питань удосконалення контролю з боку громад і окремих

громадян та створення відповідних інструментів для ефективного контролю та боротьби з корупцією й іншими порушеннями правил поведінки парламентаріїв.

Доцільним нам видається створення єдиної державної структури, яка б реалізовувала одразу декілька напрямів у контексті забезпечення прозорості і відкритої діяльності органів державної влади. Показовим для України є досвід Канади, де створений орган державної влади з комунікацій – Департамент з комунікацій Уряду Канади (Communication Canada). Також у Великобританії, крім відомчих PR-служб, існує єдиний орган – Центральне управління інформації (Central Office of Information) – спеціальна установа, яка координує роботу всіх державних органів щодо взаємодії зі ЗМІ та громадськістю. У Сполучених Штатах Америки аналогічну роль у державному секторі виконує Інформаційне агентство (United States Information Agency).

Враховуючи міжнародний досвід, у забезпеченні прозорості і відкритості належну роль варто відвести незалежним інституціям: уповноважені з прав людини, громадські захисники, комісії з прав людини, національні інститути з прав людини тощо.

Тобто, взаємодія органів державного управління з громадськістю, залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади є однією з найважливіших цінностей провідних демократичних держав.

Серед сучасних системних підходів в організації державного управління особлива роль відводиться інформаційно-комунікаційним аспектам. Вважається, що для побудови моделі державного управління важливою є концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє динаміку перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, стають діями. Необхідно приділяти більше уваги їх взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація, вірогідно,

розглядається як засіб, за допомогою якого в єдине ціле поєднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі.

Важливим у цьому контексті є розуміння поняття “зв’язки з громадськістю” в системі державного управління як цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади і управління, що реалізується ними і дає змогу оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи інших рішень і дій; ідентифікувати політику, що проголошується; співвідносити програми, що реалізуються, із суспільними інтересами; формувати масові уявлення з будь-яких проблем для отримання суспільного розуміння, підтримки прийняття і виконання відповідних заходів.

Для владних структур ця управлінська функція є особливо актуальною, оскільки брак інформування населення нерідко спричинює поширення різних здогадок і чуток, що формують негативне ставлення до влади.

Тому перед владними структурами постає завдання наблизити державний апарат до громадян та їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити відносини з громадськістю. Це ж стосується і парламентських фракцій, як структурних підрозділів вищого законодавчого органу влади в державі, авторитет якого залежить, у тому числі, від правильної комунікації з громадянським суспільством.

Зв’язки з громадськістю (PR) – це постійний комунікативний психологічний прямий та зворотній контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін.

Підсумовуючи сказане, можна дійти висновку, що “зв’язки з громадськістю” – це перш за все інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи, який передбачає надання саме тієї

інформації, яку орган влади чи установа, організація бажають надати про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат.

У рамках удосконалення освітніх механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади ми також розглядаємо досвід провідних держав світу у застосуванні принципу неперервності – “навчання упродовж усього життя” (lifelong education – англ.; education Itmanente – фр.) у підготовці політичних лідерів, який сприяє забезпеченню підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом ступеневого навчання останніх з метою отримання ними нових знань і вмінь. Ця ідея неперервності у навчанні покладена в основу державних політик у галузі освіти багатьох країн світу, зокрема більшість європейських країн створює систему навчальних курсів і відкриває нові спеціалізації в закладах професійного навчання державних службовців щодо навчання інноваційним моделям інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оволодіння державними службовцями новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Україна, приєднавшись до Болонського процесу, також спрямовує свою діяльність на розвиток професіоналізму державних службовців, зокрема і парламентаріїв, про що йдеться у Стратегії сталого розвитку “Україна 2020”, чинних освітніх законах.

Важливим при підготовці сучасних політичних лідерів у вітчизняній системі освіти є зміна не лише наукових поглядів на управління соціальними системами, а й зміна їх політичних настроїв та політичних традицій, які характеризуються, в першу чергу, станом почуттів щодо політичних явищ і процесів та, в другу чергу, усталеними нормами політичної поведінки, політичних цінностей, ідей, звичаїв, які передаються від покоління до покоління. В традиціях концентруються ті елементи політичного досвіду, які об’єктивно відповідають інтересам і цілям суспільства, визнаються ним і

закріплюються як нормативні настанови. Змінюються вони або поступово (в процесі довготривалого суспільного розвитку), або швидко (в періоди докорінних суспільних перетворень, коли на зміну усталеним приходять інші ідеї і цінності).

Нині, у період модернізації Української держави та вимог Українського суспільства до політико-управлінських лідерів, ставиться вимога щодо переосмислення власних політичних цінностей і традицій, формування нових, спрямованих на демократичний розвиток держави. При цьому повинно бути враховано, що мотиви політичної поведінки залежать насамперед від власної користі і є нездоланною рисою людської природи. Тому необхідно враховувати, що ставлення людини до політики зумовлюється передусім прагненням реалізації її особистих інтересів [47].

Корисливість політиків, зловживання ними владою, особливо в неприхованих формах, спричиняють спадання інтересу до політики, зниження політичної активності пересічних громадян. Втрата довіри до політики та її офіційних представників сприяють і такі чинники, як девальвація основних політичних цінностей та ідеалів, відхід політичних лідерів від передвиборчих обіцянок і програм, маніпулювання ними громадською думкою, поширення корупції тощо.

Як свідчать результати досліджень Інституту соціології НАН України [199], на сучасному етапі розвитку України у суспільному етосі спостерігається відносне зниження матеріалістичних та традиціоналістських ціннісних орієнтацій. Це відбувається за рахунок відносного зростання ваги змішаної ціннісної орієнтації (одночасна орієнтація на “цінності виживання” і “цінності самореалізації”) та ліберально-демократичних цінностей.

Приналежність громадян до різних соціальних груп і верств спричиняє певну варіативність їх ціннісних пріоритетів (або інтересів). З’ясовано, що у середовищі низькостатусних груп і верств переважають матеріалістичні та традиціоналістичні орієнтації; у високостатусних – збалансована, змішана ціннісна орієнтація і ліберально-демократичні цінності. Ціннісні показники

середніх соціальних верств займають приблизно серединну позицію між низькостатусними і високостатусними верствами, але тяжіють більше до останніх.

Політичні (політико-управлінські) лідери – це високостатусна верства населення, яка відносно успішно адаптується до суспільних трансформацій у напрямку побудови ринкової економіки, стабільної демократії та розвиненого громадянського суспільства. Середні верстви населення також намагаються успішно адаптуватися до суспільних перетворень, схилившись до ліберально-демократичних цінностей і використовуючи певні традиціоналістські орієнтації. Низькостатусні верстви менше переймаються ліберально-демократичними орієнтаціями, вони більше матеріалістичні та традиціоналістичні, більше консервативно налаштовані, тому їхню адаптацію до суспільних трансформацій слід оцінити як малоуспішну, малоефективну [199].

Ці факти підтверджуються також і нашими дослідженнями, проведеними у Національній академії державного управління при Президентові України у 2015-2016 роках у навчальних групах магістрів зі спеціальності “Парламентаризм та парламентська діяльність” (всього 150 осіб). З’ясовано, що слухачі денної та заочної форм навчання (високо статусні особи) у своїй більшості (73,5 %) вказали на потреби “прагнення до свободи та незалежності” [31].

Ці політичні потреби формують у них відповідну політичну поведінку, яка проявляється через відповідний локус контролю, який поділяється, в свою чергу, на екстернальний (зовнішній) та інтернальний (внутрішній).

Екстернальний локус контролю означає, що особистість схильна приписувати відповідальність за наслідки своєї діяльності зовнішнім силам. При цьому, як правило, в неї переважають такі якості, як неврівноваженість, невпевненість у своїх силах, тривожність, підозрілість, конформність, агресивність та ін.

Інтернальний локус контролю означає, що особа покладає на себе відповідальність за власні дії і причини їх бачить в особливостях своєї уваги, мислення, здібностей, внутрішніх переживань. Індивідам такого типу, як правило, властиві впевненість у собі, наполегливість і послідовність у досягненні поставлених цілей, схильність до самоаналізу, врівноваженість, товариськість, доброзичливість, незалежність [54].

За допомогою комплексу психологічних тестів ми перевірили такі особистісні якості респондентів, як впевненість у собі та тривожність [208] і з'ясували наступне:

а) щодо впевненості в собі, то:

– 52,3 % – відчують страх перед непередбаченими ситуаціями і тому у простих ситуаціях можуть відчувати сумніви;

– 33,2 % – вільні від непередбачених вчинків, але деяка доля невпевненості присутня, що є доказом гнучкості їхньої психіки;

– 14,5 % – мають яскраво виражену потреба почувати себе впевнено і тому оточуючі завжди можуть покластися на них;

б) щодо тривожності, то за шкалою Спілбергера Ханіна:

– 71,7 % – мають низький рівень ситуативної тривожності, що характеризується очікуваннями загроз від власної агресивної реакції та самоповаги;

– 28,3 % – мають високий рівень особистісної тривожності, що характеризується фактом впливу на особистість стресових ситуацій та пов'язана з особистісними якостями;

в) щодо конформності (здатності до конформізму, тобто до зміни своїх поглядів і позицій під впливом інших осіб), то :

– 84,3 % – керуються не емоціями, а раціональним способом мислення, не змінюють часто своїх поглядів та переконань;

– 15,7 % – мають високий рівень конформності.

Результати опитування респондентів підтвердили той факт, що серед слухачів курсів підвищення кваліфікації НАДУ при Президентіві України

(представників органів влади, публічних службовців) переважають особистості з екстернальним локусом контролю і тому важливим постає системне проведення з ними відповідних психологічних тренінгів для зміни поведінкових характеристик. Адже поведінка – це виявлені зовні зразки та стереотипи дій, засвоєні індивідом або на основі власного досвіду, або на основі наслідування чужих зразків і стереотипів.

Особливо важливим є формування в них таких:

- поведінкових характеристик, як: “іmunітет” проти тиску, проти стресу, проти страху у прийнятті рішень; відповідальність за прийнятті рішення; відкритість мислення (наприклад, до зауважень клієнтів чи підлеглих, включаючи критику); здатність до навчання; ініціативність, новаторство, творчий підхід; справедливість; працьовитість; гнучкість; незалежність; доброта; самосвідомість; чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі;

- управлінських навичок, як: планування, оцінювання, створення команд, створення мереж, лобіювання, ведення переговорів, делегування обов’язків, презентації, переконання, обробки інформації, лідерства; бачення стратегічної перспективи; отримання консенсусу; передбачення результату від прийнятого власного рішення; долаття стресу; створення міжособистісного та міжкультурного спілкування; ведення переговорів; переконання;

- знань у галузі публічного управління, як: розвиток персоналу; процедури політики, законодавство і право; суспільно-державні відносини; мережі соціального партнерства [53].

Для вдосконалення рівня професійної компетентності фахівців галузі публічного управління та адміністрування, зокрема, управління парламентською фракцією, нами запропоновано програму тренінгу для політико-управлінських лідерів на тему: “Механізми забезпечення фракційної стабільності у представницьких органах влади” (*Додаток Е*).

Запропонований тренінг спрямований на розвиток лідерських якостей особистості, таких як відповідальність, толерантність, транспарентність, які сприяють відповідальному прийняттю політичних та загальнодержавних рішень, толерантному способу комунікацій при прийнятті консолідованих рішень (законів), створенню умов транспарентності (відкритості й підзвітності) при підготовці законопроектів і прийнятті законів.

У процесі навчання розвиток відповідальності у слухачів забезпечується шляхом розв'язання практичних ситуаційних завдань (кейсів), розроблених нами для конкурсного відбору претендентів на вакантну посаду консультанта депутатської фракції (групи) (*Додаток Д*); розвиток комунікативної толерантності – шляхом проведення самоаналізу результатів тесту “Комунікативна толерантність”, визначення власних слабких і сильних сторін у процесі спілкування (*Додаток Е*); розвиток транспарентності як якості відкритості та підзвітності слухачів – шляхом аналізу їх готовності до парламентської діяльності за критеріями, визначеними для коефіцієнта фракційної стабільності парламенту (*Додаток Б*).

Слухачі під час тренінгу здобувають здатності самостійного розв'язання практичних завдань, критичного ставлення до власної поведінки, самоаналізу рівня готовності до парламентської діяльності, що відповідає 7-9 рівням Національної рамки кваліфікацій [118].

Зміст матеріалу для тренінгу ґрунтується на чинних нормативно-правових актах щодо діяльності парламентських фракцій (груп) у ВРУ та результатах дисертаційного дослідження автора. Враховано вимоги до політичних лідерів – керівників партій, фракцій, груп, консультантів депутатських фракцій (груп), розкриті в роботах В.А. Гошовської та Л.А. Пашко [134].

Застосування тренінг-навчання багато в чому сприяв формуванню у слухачів активної позиції, щодо навчання і саморозвитку. За допомогою різних навчальних технологій (кейс-стаді, мозковий штурм, обговорення,

дискусії, презентації, пошукова робота в Інтернеті та ін.) вони в режимі реального часу отримували інформацію про предмет вивчення, стежили за динамікою його зміни, по-іншому ставилися до нього, надавали пропозиції з удосконалення діяльності українського парламенту, аналізуючи відповіді народних депутатів, отримані в ході інтерв'ювання (*Додаток Є*).

Запровадження у систему підготовки політичних лідерів тренінгів дозволило вирішити ряд сучасних завдань, а саме:

- розширити освітні можливості за рахунок збільшення доступності та гнучкості освіти, врахування індивідуальних освітніх потреб, темпу і ритму засвоєння навчального матеріалу;
- стимулювати формування суб'єктної позиції слухача: підвищення мотивації, самостійності, навчальної активності, рефлексії та самоаналізу і, як наслідок, підвищення ефективності професійної діяльності в цілому;
- трансформувати стиль навчання: перейти від сприйняття знань до інтерактивної взаємодії з колегами і викладачами, що сприяє конструюванню нової системи знань, умінь, навичок, настанов, якостей, мотивації, досвіду тощо;
- персоналізувати навчальний процес: слухач самостійно визначає свої навчальні цілі, способи їх досягнення, враховуючи свої освітні потреби, інтереси та здібності.

Тренінгова форма навчання є перспективною технологією для системи підвищення кваліфікації публічних службовців у багатьох державах. Розвиток таких лідерських якостей особистості, як відповідальність, толерантність та транспарентність є цінністю в державах-учасниках ЄС і сприяє, в цілому, формуванню та розвитку *моральних цінностей*, до яких відносять:

- осмислені моральною свідомістю, етично обґрунтовані, належні доброчесності й відповідні їм норми поведінки (мудрість, мужність, толерантність, вірність, правдивість, щирість та ін.);
- узагальнений зміст основних етичних понять (добро і зло,

справедливість, щастя, гідність, честь, обов'язок тощо) і принципів (альтруїзм, гуманізм, благоговіння перед життям та ін.);

– безпосередньо значимі для людини універсальні зразки, вимоги, ідеали моралі, які мають самостійний статус, схвалюються суспільною думкою, знаходять втілення в праві, релігії, мистецтві, філософії [230].

Узагальнюючи, зазначимо, що важливе значення для забезпечення фракційної стабільності парламенту України має зарубіжний досвід формування громадянського суспільства та професіональна підготовка політичних і політико-управлінських лідерів, зокрема для забезпечення прозорості і відкритої діяльності парламентської коаліції й опозиції, політичних партій.

При цьому зазначимо, що у ряді зарубіжних держав законодавство не проводить розмежування між політичними партіями й іншими суспільно-політичними організаціями, але в той же час відмежовує їх від інших суспільних об'єднань.

Так, в Україні, наприклад, відсутнє чітке трактування поняття “політичний рух” чи “політичний блок”, політична коаліція чи опозиція, політична фракції як політичне об'єднання. Але Законом України “Про політичні партії” [166] чітко визначено права політичних партій, яким гарантується свобода коаліційної й опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні ЗМІ в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Тому, ми вважаємо, що поряд зі статусом коаліції депутатських фракцій у ВРУ (парламентської “більшості”) і порядком внесення та розгляду кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України та членів

Кабінету Міністрів України першочергового врегулювання потребує також статус “меншості” (тобто, тих депутатських фракцій, які з різних причин не увійшли до складу коаліції).

Щодо коаліції, то в основному, завдячуючи зарубіжній літературі введено в обіг цей термін (“коаліція” – латинського походження (“coalitio” означає об’єднання, союз) – визначається як “...союз фракцій, націй та ін., створений з певною метою, подібно до того, як об’єднуються політичні партії за часів національної небезпеки” [265, с. 243]). Як правило, “політичні коаліції представляють собою неформальні об’єднання представників політичної та економічної еліт, що мають співпадаючі на конкретному часовому відрізку інтереси, цінності, володіють високим ступенем мотивації щодо досягнення спільних цілей, а також необхідними для цього ресурсами” [98, с. 312].

Особливу увагу привертає позиція авторів короткого оксфордського політичного словника на розуміння політичної коаліції як неформального об’єднання представників політичної та економічної еліт, що для стабільної діяльності парламентської коаліції означає узгодження позицій та їх дотримання під час всієї каденції парламенту.

Тому, в провідних державах світу, вважається, що якщо всі позиції узгоджені між основними парламентськими фракціями, які увійшли до коаліції, то починаються коаліційні переговори, в результаті яких підписується коаліційна угода, однак, виконання якої ще не гарантує результату у вигляді стабільної діяльності політичної коаліції та її результативності в урядуванні.

Для стабілізації роботи парламенту мають бути враховані кілька чинників діяльності коаліцій, що впливають на цей процес – це чинники:

- соціально-політичного середовища;
- характеристики учасників коаліції;
- коаліційного переговорного процесу.

Чинники соціально-політичного середовища, які виступають зовнішніми по відношенню до “коаліціади” (контекст утворення коаліції) характеризуються невизначеністю трансформаційного процесу, електоральним розколом, системою соціального капіталу та довіри, чинною нормативною базою тощо; чинники коаліції, що характеризують учасників впливають на кількість учасників коаліції, розмір майбутньої коаліції, систему довіри між учасниками коаліції, наявність партії-медіатора (чи певної особи), формують культуру взаємовідносин між учасниками, забезпечують ідеологічну близькість учасників тощо; чинники коаліційного переговорного процесу забезпечують тривалість переговорів, хід переговорного процесу, характеристики коаліційної угоди тощо.

У більшості демократичних держав роль коаліції є визначальною при формуванні уряду; її стабільність впливає на стабільність уряду. Сучасні українські дослідники зазначають тенденцію до активного використання коаліційних угод при формуванні урядів: у 1940-х роках близько 45 % урядів були створені на основі письмової угоди; в 1950-ті – 51%; в 1960-ті – 63%; в 1970-ті – 64%; в 1980-ті – 68%; в 1990-ті – 70 % [113].

В Україні коаліція депутатських фракцій у ВРУ визначається як добровільне об’єднання депутатських фракцій, яке формується у парламенті за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. Це угода між двома або кількома представниками у парламенті (політичними партіями) про спільне утворення уряду та участі у ньому. Відповідно до Регламенту ВРУ, коаліція є об’єднанням депутатських фракцій, а не окремих депутатів [171, ст. 134].

Чисельність коаліції, як об’єднання депутатських фракцій, має становити більше половини парламенту. Тобто, і сумарна чисельність депутатів із фракцій, що її формують, має відповідати цій вимозі. Таким чином, народні депутати, які не є членами фракції, що входять до більшості, мають право лише входити до неї після її утворення, тобто бути учасниками, а не суб’єктами її формування. Коаліція формується у ВР Україні за

результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій [171, ст. 134].

Коаліція вважається сформованою з моменту оголошення про це головуючим на пленарному засіданні на підставі поданих матеріалів до Апарату Верховної Ради. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою коаліційної угоди.

Важливим чинником забезпечення фракційної стабільності парламенту є політична опозиція, яку вітчизняні науковці [67] розглядають не тільки як політичні інститути, які мають на меті досягнути влади або впливу на владу, а й структури громадянського суспільства, які проводять у своїй діяльності лінію протистояння політичній еліті.

Опозиція грає принципово важливу роль у регуляції системи політичних і суспільних відносин у цілому. Вона здійснює повсякденну критику владних структур, пропонує альтернативні рішення назрілих проблем, зацікавлено стежить за легітимністю режиму, мобілізує протестний електорат, формулює певні моральні імперативи та естетичні ідеали, нарешті, створює в суспільстві зовсім особливу атмосферу творчого інакомислення. Ідеальна модель опозиції включає в себе послідовне, організоване і легальне опанування партії, руху чи іншої групи осіб сформованому політичному режиму, висвітлення в парламенті і ЗМІ реальної практики здійснення урядом свого політичного курсу, і найголовніше – прихід до влади в ході демократичних перевиборів депутатів парламенту і глави держави [136].

Як стверджує український вчений Ю.Г. Кальниш, опозиційність виступає інтегративною характеристикою прояву активності опозиції і є однією з провідних закономірностей сучасного демократичного суспільства [136].

У будь-якому демократичному суспільстві з усталеними традиціями, стабільним правопорядком політична опозиція оцінюється як закономірне, природне явище, яке сприяє нормальній життєдіяльності та розвитку суспільства незалежно від характеру його політичної системи, як умова

вдосконалення механізму зворотного зв'язку між громадянами та органами політичної влади. Законодавчо визначена політична опозиція у ВРУ сприятиме становленню фракційної стабільності.

Важливим є визнання ролі політичної опозиції та прийняття закону України “Про парламентську опозицію” [165]. Розглядаючи проект цього закону, відзначаємо, що в ньому виокремлено засади парламентської опозиції, гарантії здійснення опозиційної діяльності, як однієї з основ демократії та розвитку унітарної, суверенної, незалежної, соціальної, правової держави, на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таке поняття, як “опозиційна діяльність”, яке подано у ст. 1 цього законопроекту, є досить прийнятним. А саме: опозиційна діяльність є діяльність парламентської опозиції у ВРУ, спрямована на контроль за діяльністю парламентської більшості і КМУ, критику їх діяльності, пропонування шляхів реалізації альтернативної програми розвитку держави.

Парламентська опозиція формується з депутатських фракцій у ВРУ та народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості, або подали заяви про перехід в опозицію і які не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості і КМУ та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю парламентської більшості і КМУ, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації.

Парламентську опозицію, як правило, очолюють керівники опозиційної політичної партії, які завжди є конкурентом правлячій політичній еліті на ринку політичної влади, а сама парламентська еліта стає контрелітою.

Спосіб утворення контреліти впливає на характер її функціонування, на боротьбу проти панівних політичних еліт, тому важливим є формування у еліти та контреліти політичної культури, яка б забезпечила досягнення консенсусу при вирішенні політичних питань. Адже, як про це справедливо йдеться у роботі С. Хантінгтона “Третя хвиля: демократизація наприкінці

XX-го століття” [225], в одному варіанті переходу до демократії основну роль відіграє правляча еліта, в іншому – опозиція, у третьому – спільні дії еліти і контреліти. Еліти, контреліти та їх найближче оточення складають пануючу еліту в широкому сенсі слова. І саме вони забезпечують чи не забезпечують демократичні процеси.

Хвиля демократизації – це група переходів від недемократичних режимів до демократичних, що відбуваються у визначений період часу, кількість яких значно перевищує кількість переходів у протилежному напрямку в даний період. До цієї хвилі звичайно відноситься також і лібералізація/часткова демократизація в тих політичних системах, що не стають цілком демократичними.

У сучасному світі мали місце три хвилі демократизації. Кожна з них торкалась порівняно невеликого числа країн, і під час кожної відбувалися переходи й у недемократичному напрямку. Не всі переходи до демократії відбувалися в рамках цих хвиль. Історія не відрізняється упорядкованістю, і політичні зміни неможливо розкласти по зручних історичних поличках. Історія також не є односпрямованою. Як вказує С. Хантінгтон, за кожною з перших двох хвиль демократизації впливав відплив, під час якого деякі, хоча і не всі, країни, що зробили колись перехід до демократії, поверталися до недемократичного правління. “Найчастіше визначити момент переходу від одного режиму до іншого можна лише умовно. Умовно визначаються і дати хвиль демократизації і відкотів. Проте, частка умовності нерідко буває корисна, так що дати хвиль змін режиму виглядають приблизно в такий спосіб: а. Перша, довга хвиля демократизації 1828-1926; б. Перший відплив 1922-1942; с. Друга, коротка хвиля демократизації 1943-1962; d. Другий відплив 1958-1975; е. Третя хвиля демократизації з 1974 р.” [225].

У цілому до причин глобальної світової демократизації С. Хантінгтон відносить такі фактори, як:

- криза легітимності авторитарних і тоталітарних систем;

- безпрецедентне зростання світової економіки в 60-і роки ХХ ст., а також ріст утворення і збільшення міського середнього класу;
- серйозні зміни в доктрині католицької церкви в 60-і роки ХХ ст.;
- зміна політичного курсу провідних світових політичних сил (США, СРСР, Європейське співтовариство);
- демонстраційний ефект, посилений новими засобами міжнародної комунікації, а також первісним досвідом переходу до демократії в рамках третьої хвилі, що відігравав стимулюючу роль і служив моделлю для наступних зусиль по зміні режиму в інших країнах.

Аналізуючи загальну тенденцію демократизації влади, визначену С. Ханкінгтоном [225], можна зробити висновок, що механізм взаємодії еліт і контреліт, влади та опозиції має функціонувати на основі поділу влади, створенні системи стримувань і противаг, обмеженні влади більшості над меншістю, прийнятті закону про опозицію.

В українських реаліях успіх демократичної ротації влади різних політичних сил і конкретних політичних діячів ускладнений у зв'язку з проблемним розвитком громадянського суспільства. Контреліта в Україні є, але вона не монолітна, має в ряді випадків протилежні інтереси і передбачає іноді протилежні вектори розвитку, про що йдеться, як правило, в програмних документах політичних партій, які вони представляють.

Тому важливим, на наш погляд, для збереження порядку, політичної стабільності та миру в державі, а також визначення перспективи демократизації суспільства є політична угода між парламентською коаліцією та опозицією.

Така стратегія полягає у тому, аби демократизація урядування (за рахунок згоди у парламенті та балансу влади) перетворилась згодом у демократизацію суспільних відносин, охопила усе суспільство, а не лише його еліту. У цьому сенсі, як стверджують вітчизняні науковці, не дотримання вимог такої угоди свідчить про не здатність політичної еліти домовлятися, не готовність взаємно гарантувати забезпечення інтересів

суспільства у процесі демократизації урядування [130], яка виступає суб'єктом представницької влади у парламенті й інших виборних органах влади [67].

Разом із адміністративно-управлінською та політико-управлінською елітою політична еліта формують у державі владну еліту, яка в державах-учасниках ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів та політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями. Її головними якостями є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме ці якості залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть [129]. Вони сприяють формуванню єдиних цінностей, які переважають у державах-учасниках Європейського Союзу (ЄС).

Україна, приєдналась до європейської системи цінностей, яка включає: входження до європейської системи безпеки; радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку; вдосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини; формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу; закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно-привабливої.

Узагальнюючи, зазначаємо, що адаптація європейського досвіду механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту у роботу ВРУ передбачає, по-перше, розвиток громадянського суспільства, зокрема політичних партій, політичної коаліції й опозиції; по-друге, створення умов для підписання політичної угоди між парламентською коаліцією та опозицією; по-третє, неперервне навчання політичних та політико-адміністративних лідерів на засадах європейських цінностей, таких як толерантність, екстернальність (відповідальність), професіональність.

3.3. Рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України

Враховуючи особливості забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України, кращий європейський досвід, удосконалення механізмів його забезпечення в Україні має передбачати структурні перетворення; зближення законодавства України із сучасною європейською системою права у частині регламенту роботи парламенту; застосування новітніх підходів до підготовки парламентаріїв в умовах розвитку сучасних плюралістичних демократій, в яких значну роль відіграють політичні партії; застосування методики визначення індексу фракційної стабільності парламенту та здійснення за її результатами відповідної аналітичної і прогностичної роботи.

У зв'язку з цим нами сформульовано науково-практичні рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України:

- керівникам парламенту, парламентських фракцій, політичних партій, ІГС, експертам парламентської діяльності – щодо застосування методики визначення індексу фракційної стабільності парламенту та здійснення за її результатами відповідної аналітичної і прогностичної роботи;

- керівникам парламентських фракцій – щодо необхідності гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату, гармонізації взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства, підвищення рівня згуртованості політичної партії та парламентської фракції на ідеологічних чи структурних засадах;

- керівникам парламентських політичних партій – щодо необхідності запровадження цілеспрямованої підготовки політичних лідерів до державницького мислення, відповідальності за власний народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду;

– народним депутатам України – щодо вдосконалення чинного законодавства України, спрямованого на забезпечення більш ефективної політичної структуризації Верховної Ради України.

1. Застосування, запропонованої нами методики визначення індексу фракційної стабільності парламенту (*Додаток Б*), передбачає наближення ВРУ України до європейських стандартів діяльності, в якій індексація різних процесів є одним з пріоритетів.

Під індексом (лат. index від indicio – вказую, subscript) розуміють число, букву або комбінацію символів, що вказує місце елемента в сукупності або характеризує стан деякої системи (список, реєстр, показчик); це – інструмент класифікації, порівняння і вимірювання. Як правило, індекс виражають за допомогою простого або зваженого середнього арифметичного значень кожного варіанта відповідей у шкалі чи з допомогою різниці між високими і низькими, позитивними й негативними виявами ознаки.

У європейській і світовій практиці застосування такої методології в управлінській сфері існує давно. Стандартними вже стали індекс розвитку демократії (ІРД) [187] та індекс людського розвитку (ІЛР) [202], якими користуються науковці, політики, публічні службовці в своїй діяльності.

Індекси визначається в результаті дослідження показників, які характеризують стан демократії всередині держави (ІРД) або стан бідності, грамотності, освіти, середньої тривалості життя, рівень охорони здоров'я, соціальної захищеності, довголіття, екології, рівень злочинності, дотримання прав людини і ВВП на душу населення (ІЛР). Згідно цих індексів встановлюється відповідний рейтинг держави у світі. Так, наприклад за ІРД Україна у 2016 році посіла 86 місце; за ІЛР – у 2017 році – 84 місце.

Вимірюється ІРД шляхом аналізу експертних оцінок та результатів опитування громадської думки за визначеними показниками; ІЛР – за математичним (середньо статистичним) розрахунком.

Для визначення індексу фракційної стабільності парламенту (ІФСП) для Верховної Ради України ($I_{\text{фс}}$); нами пропонується така формула

розрахунку (див. формулу 1), яка передбачає обчислення середньо арифметичної величини визначених показників – активність співпраці народних депутатів фракції з виборцями (I_a); дотримання вимог коаліційної угоди (I_d); застосування функцій фракції (I_z); виконання завдань передвиборчої програми (I_v); підтримки коаліційного Уряду (I_n), поділених на їх кількість, тобто на 5.

$$I_{\text{фс}} = \frac{I_a + I_d + I_z + I_v + I_n}{5} \quad (1)$$

Кожний зазначений параметр потребує також відповідного обчислення:

– I_a визначається відношенням кількості проведених зустрічей народного депутата на виборчому окрузі до запланованих і відображених в індивідуальному плані роботи. Наприклад, заплановано на рік 24 зустрічі, проведено 6, тоді I_a становить $12:24 = 0,50$.

– I_d визначається відношенням кількості прийнятих законів у парламенті до запланованих згідно плану дій коаліційної угоди у зазначений час. Наприклад, заплановано на рік прийняти 3 закони, а прийнято 1, тоді I_d становить $1:3 = 0,33$.

– I_z визначається відношенням кількості проведених заходів до запланованих згідно плану роботи фракції. Наприклад, заплановано на рік 40 заходів, проведено 33, тоді I_z становить $33:40 = 0,83$.

– I_v визначається відношенням кількості виконаних завдань, зазначених у передвиборчій програмі до запланованих. Наприклад, заплановано на рік 10 позицій, виконано 4, тоді I_v становить $4:10 = 0,25$.

– I_n визначається відношенням кількості підтриманих коаліційною більшістю законопроектів, поданих урядом до загальної кількості запропонованих урядом (за матеріалами Апарату ВРУ) на зазначений час.

Наприклад, уряд запланував протягом року 50 законопроектів, а підтримано коаліцією лише 15, тоді I_{Π} становить $15:50=0,30$.

На підставі отриманих значень всіх п'яти показників розраховується індекс фракційної стабільності парламенту (ІФСП) для Верховної Ради України за формулою 1:

$$I_{\text{фс}} = \frac{0,50 + 0,33 + 0,83 + 0,25 + 0,30}{5} = 0,44 \quad (2)$$

Індекс ($I_{\text{фс}}$) фракційної стабільності Верховної Ради України обчислюється щорічно для того, щоб керівництво парламентом, експерти і громадянське суспільство бачили загальну тенденцію розвитку взаємовідносин у парламенті, її демократизацію.

Пропонується визначати $I_{\text{фс}}$ щорічно наприкінці року для розробки стратегічного плану роботи парламентських фракцій, коаліції, опозиції. Розрахунки можуть здійснювати відповідні підрозділи Апарату ВРУ, керівники парламентських фракцій і партій, представники науково-експертних організацій.

Для встановлення рівня фракційної стабільності Верховної Ради України пропонується використання відповідної шкали вимірювання, в якій крайні значення вияву ознаки сталості парламентських фракцій (максимум і мінімум) характеризуватимуть:

- початковий рівень (початок відліку шкали – від 0 до 0,25);
- частковий рівень (початок відліку шкали – від 0,26 до 0,50);
- поглиблений рівень (початок відліку шкали – від 0,51 до 0,75);
- сталий рівень (початок відліку шкали – від 0,76 до 1, 0 - кінець відліку шкали).

Отриманий нами показник $I_{\text{фс}}$ ВРУ становить 0,44 (як приклад). Це відповідає частковому рівню сталості парламентських фракцій і відповідно

недостатнє її забезпечення такими механізмами, як організаційний, політико-правовий та ресурсний.

Для проведення такого аналізу якості діяльності парламентських фракцій пропонуємо запровадити у практику їх роботи такі дії:

- складання індивідуального плану проведення зустрічей народних депутатів із виборцями та прийому громадян на виборчих округах;
- підписання угоди між фракціями і коаліцією щодо реалізації вимог коаліційної угоди та підтримки законопроектів Уряду;
- підписання угоди між народними депутатами та керівниками парламентських фракцій щодо виконання ними передвиборчої програми.

Ці та інші дії, які сприяють забезпеченню фракційної стабільності парламенту, а значить і стабільній (сталій) роботі уряду, можуть бути реалізовані за умов внутрішньої структуризації парламентської фракції, що передбачає чіткий розподіл функцій між членами фракції, запровадження виконавчого комітету фракції за основними напрямками його діяльності.

В основу запропонованої нами методики визначення рівня забезпечення фракційної стабільності парламенту покладено принцип індексації як інструмент забезпечення та підвищення якості його діяльності, який розраховується за основними параметрами як середня арифметична величина кожного з індексів зазначених параметрів. Методика розрахунку $I_{\text{фс}}$ ВРУ розкривається за допомогою таблиці (табл.3.2).

Таблиця 3.2

Методика розрахунку $I_{\text{фс}}$ ВРУ

<i>Параметри</i>				
активність співпраці членів фракції з виборцями	дотримання вимог коаліційної угоди	застосування функцій фракції	виконання завдань передвиборчої програми	підтримки коаліційного Уряду
<i>розрахунок</i>				
I_a	I_d	I_z	I_v	I_p
$I_{\text{фс}} = \frac{I_a + I_d + I_z + I_v + I_p}{5}$				
Шкала : початковий рівень (початок відліку шкали – від 0 до 0,25), частковий рівень (початок відліку шкали – від 0,26 до 0,50), поглиблений рівень (початок відліку шкали – від 0,51 до 0,75), сталий рівень (початок відліку шкали – від 0,76 до 1, 0 – кінець відліку шкали).				

Визначення ступеня вияву індикатора $I_{\text{фс}}$ ВРУ визначає керівник парламенту, парламентської фракції, політичної партії, або представник експертного чи громадського середовища за чотири рівневою шкалою вимірювання і результат заносить у таблицю (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Визначення ступеня вияву індикатора $I_{\text{фс}}$ ВРУ
відповідним експертом

<i>Індикатори</i>	<i>Ступінь вияву індикаторів</i>			
	<i>Початковий</i>	<i>Частковий</i>	<i>Поглиблений</i>	<i>Сталий</i>
1. Активність співпраці народних депутатів фракції з виборцями		+		
2. Дотримання вимог коаліційної угоди		+		
3. Застосування функцій фракції				+
4. Виконання завдань передвиборчої програми	+			
5. Підтримка коаліційного Уряду		+		
Кількість виборів	1	3	-	1

З таблиці 3.3 видно, що максимальна кількість вияву індикаторів, визначена одним респондентом, є “частковою” і дорівнює 3 балам (відповідно до формули 2). Якщо респондентів буде, наприклад 20 осіб, то наступним кроком технології визначення $I_{\text{фс}}$ ВРУ буде розподіл відповідей за ступенями вияву індикаторів (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Розподіл відповідей експертів за ступенем вияву індикаторів $I_{\text{фс}}$ ВРУ

Ступінь вияву індикаторів			
Початковий	Частковий	Поглиблений	Сталий
4 особи	7 осіб	6 осіб	3 осіб

Як видно з таблиці 3.4, більшість експертів вказали на “частковий” рівень вияву індикаторів, що означає, що $I_{\text{фс}}$ ВРУ лежить в інтервалі від 0,26 до 0,50 і свідчить про “рівень зародження сталості”, тобто характеризується наявністю лише деяких елементів сталого розвитку парламенту і потребує відповідного аналізу тих індикаторів, які отримали менші або більші значення.

Запропонована нами методика визначення $I_{\text{фс}}$ ВРУ спрямована на виявлення недоліків на шляху до сталого розвитку парламенту та на розроблення плану підвищення якості його роботи за рахунок стабілізації діяльності парламентських фракцій.

2. З метою гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату, гармонізації взаємодії парламенту й уряду на засадах відкритості і партнерства, підвищення рівня згуртованості політичної партії та парламентської фракції на ідеологічних чи структурних засадах, нами проаналізовано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) [216].

Зазначеною угодою Україна та ЄС визнали, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Згідно п.2, ст.51 УПС визначено ті галузі, в яких матиме місце відповідність законів: “закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт”. Як бачимо, процес адаптації має бути належним чином налагодженим, добре скоординованим, адже охоплює надзвичайно широкий спектр сфер життєдіяльності.

Здійснений аналіз, з огляду на тему нашого дослідження, засвідчує важливість внесення змін у “технічні правила і стандарти”, зокрема, у закони України “Про вибори народних депутатів України”, “Про політичні партії”, “Про Регламент Верховної Ради України”.

Пропонуємо внесення таких уточнень у зазначені закони України (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

**Пропозиції з удосконалення чинного законодавства, спрямовані
на підвищення індексу фракційної стабільності ВРУ**

<i>Закон</i>	<i>Зміст статті</i>	<i>Пропозиції до змін</i>
Про Регламент Верховної Ради України	... Наступного дня після засідання Погоджувальної ради до початку ранкового пленарного засідання проект розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради надається народним депутатам. {Частина друга статті 24 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Змінити на «У той же день...».
	Кожна депутатська фракція (депутатська група) має гарантоване право на виступ одного представника з кожного питання порядку денного пленарного засідання. {Частина третя статті 34 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Замінити слова «має гарантоване право» на слова «має обов'язкове право»
	Якщо народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова... {Частина п'ята статті 51 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Потребує розкриття фрази: «образливі слова»
	Кожна депутатська фракція (депутатська група) реєструється в Апараті Верховної Ради.... {Частина перша статті 60 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Потребує продовження: «після підписання письмової угоди про узгодження ідеологічних позицій між народним депутатом і керівником фракції», а також заміни фрази «в Апараті Верховної Ради» на «у Верховній Раді»

 Якщо депутатська фракція (депутатська група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій спеціальній комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи). {Частина третя статті 85 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Потребує конкретизації фраз: «у встановлений строк»
	... Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах). {Частина друга статті 233 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5474-VI від 06.11.2012}	Додати перед словами «не більше одного разу на місяць» - «за потребою, але..»
Про вибори народних депутатів України	політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання {Пункт 2 частини другої статті 27 в редакції Закону № 709-VII від 21.11.2013}	Змінити «в Апараті Верховної Ради України» на «у Верховній Раді України
Про політичні партії	Відсутні статті, присвячені відносинам між партією і парламентською фракцією (групою)	Потребує розробки і внесення статі щодо встановлення відносин між партією і парламентською фракцією (групою)

Як бачимо з таблиці 3.5, практично у всіх зазначених уточненнях до чинних законів України йдеться про необхідність більше акцентувати увагу на:

– підвищенні рівня згуртованості членів парламентської фракції на ціннісно-ідеологічних засадах шляхом запровадження процедури підписання угоди між коаліцією й опозицією, між народним депутатом і керівником фракції;

- створенні умов для об'єднання депутатів у парламентські фракції не лише навколо політичних платформ парламентських партій, а, головне, навколо конкретних завдань держави і суспільства шляхом запровадження прозорого і відкритого моніторингу виконання коаліційної угоди;
- підвищенні рівня партійної і фракційної дисципліни народних депутатів шляхом внутрішнього структурування парламенту на виконавчі й дорадчі органи, підвищенні рівня політичної культури громадян та розвитку громадянського суспільства;
- організації підготовки керівників депутатських фракцій, об'єднань, груп до парламентської діяльності [250].

При цьому варто зазначити, що чи не найбільшої уваги потребує вдосконалення Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, адже саме він визначає правила функціонування і діяльності парламентських фракцій і регламентує поведінку народних депутатів України.

3. Удосконалення механізмів взаємодії парламенту та уряду можливе за умов розвитку політичної культури лідерів парламентських фракцій та їх членів для перешкоджання переходам із фракції у фракцію та розвитку ІГС, запровадження цілеспрямованої підготовки парламентських лідерів до державницького мислення, відповідальності за власний народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду.

У зв'язку з тим, що український парламент нині переживає труднощі, успіхи і невдачі політичного реформування в країні, визначення орієнтирів розвитку української держави в період переходу до демократії. Тому, головною проблемою в українському суспільстві залишається вироблення такої моделі, яка б забезпечила прийняття державних рішень на основі волевиявлення більшості населення. У цьому плані, важливим є формування партійного характеру взаємовідносин між парламентом та урядом і всередині парламенту на засадах відкритості і прозорості, адже саме політичні партії покликані представляти у владі різні суспільні інтереси.

Тому наші пропозиції спрямовані, зокрема, на вдосконалення роботи політичних партій та діяльності їх лідерів, адже розвинуте законодавство про політичні партії, як справедливо стверджують вітчизняні науковці, є одним із найважливіших чинників забезпечення фракційної стабільності парламенту [73]. Проте, вони мають досить слабкий потенціал.

Наприклад, кадровий потенціал українських партій характеризується тим, наскільки партія має можливість до парламентських виборів скласти повний список кандидатів у депутати та бути спроможною забезпечити власне представництво у виборчих комісіях. Адже ті партії, які не мають такої можливості, не матимуть і можливості у майбутньому парламенті сформувати парламентську більшість, утримувати владу та відповідати за власні дії.

Тому й виникає потреба у законодавчому закріпленні вимоги щодо встановлення мінімальної кількості кандидатів у списку політичних партій, які беруть участь у парламентських виборах.

Щодо організаційного потенціалу українських політичних партій, то зазначимо, що він пов'язаний з несистемною участю партій у виборчих кампаніях, відсутністю партійного виборчого списку та законодавчо закріпленого права з'їзду партії вносити зміни у цей список.

Тому виникає потреба у законодавчому закріпленні вимоги щодо зміни виборчого процесу в Україні і переходу до пропорційної системи з відкритими партійними списками.

У ході проведеного нами аналізу виконання народними депутатами ВРУ VIII скликання передвиборчих зобов'язань парламентських партій (*Додаток Г*), визначено, що станом на червень 2016 р. законопроекти про вибори до ВРУ за пропорційною системою з відкритими списками були зареєстровані парламентськими фракціями Блок Петра Порошенка (Солідарність), ВО "Батьківщина", "Радикальна партія Олега Ляшка". Однак, дотепер цей закон не проголосовано в парламенті і залишається не виконаною одна з умов коаліційної угоди ВРУ VIII скликання.

Ми вважаємо, що доцільним у ситуації, яка склалася в державі на сучасному етапі її розвитку, є прийняття такого закону ВРУ VIII скликання, який би увійшов у силу при проведенні наступних парламентських виборів та виборі депутатів до ВРУ IX скликання.

Слід визнати, що мотиваційний потенціал вітчизняних політичних партій є також доволі низький. Він характеризується відсутністю чітко визначеної ідеологічної (ціннісно-ідеологічної) програми партій та відсутністю законодавчо визначеного права народного депутата обирати парламентську фракцію один раз (а не два чи більше) за період перебування в парламенті, низьким рівнем фракційної дисципліни.

Тому ми погоджуємось, що виникає потреба у законодавчому закріпленні «жорсткої прив'язки членства у фракції до членства у виборних структурних органах парламенту, що формуються за політичними квотами фракцій; обмеженні правових та організаційних можливостей створення нових фракцій; нормативному обмеженні прав та повноважень позафракційних депутатів, порівняно з їх колегами, які є членами фракцій [16].

Важливим є посилення уваги до проблем взаєморозуміння, формування доброзичливих відносин та співпраці між ВРУ, парламентською фракцією і народними депутатами, коаліцією й опозицією.

Вважаємо, що лідерам зазначених політичних інституцій у процесі організації діяльності варто:

- забезпечити широке, адекватне інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп;
- організувати ефективний “зворотній зв’язок” із громадськістю;
- залучати громадськість до участі у процесі обговорення та прийняття рішень.

А це, на наш погляд, можливо зробити за умов застосування її лідерами інноваційних (інформаційних, цифрових, комунікативних) технологій,

зокрема – повноцінної реалізації програми переходу до моделі електронного парламенту.

Водночас, як стверджують сучасні вітчизняні дослідники в сфері державної інформаційної політики, яка визначається як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації [156], залишаються невирішеними такі питання:

1. Неузгодженість окремих норм законодавства, що регулює інформаційну сферу; розробка законів щодо нових засобів масової інформації та захисту прав особистості при використанні ІКТ.

2. Недостатня інформаційна присутність України за кордоном. Необхідно збільшити обсяги мовлення державної ТРК “Всесвітня служба іномовлення “Україна і світ” до 20–24 годин з охопленням території Євразії, а згодом – Америки та Австралії.

3. Застаріле технологічне обладнання державних телерадіокомпаній, незадовільний матеріально-технічний рівень видавничо-поліграфічного комплексу.

4. Незадовільний стан мережі кабельного радіомовлення. Нагальною є потреба у збереженні та відновленні мережі кабельного мовлення, яке переважно обслуговує інформаційні потреби найменш соціально захищених верств населення.

5. Запровадження суспільного теле- і радіомовлення.

6. Надолуження у розвитку таких новітніх засобів комунікації, як Інтернет, супутникове мовлення тощо.

7. Забезпечення подальшого розвитку кабельного мовлення, зокрема, подолання монополізму, властивого галузі.

8. Перехід на цифровий формат мовлення.

9. Розробка і реалізація державних програм, які стосуються формування інформаційного суспільства в Україні.

Головними напрямками і способами здійснення державної інформаційної політики згідно із Законом України “Про інформацію” є:

- забезпечення доступу громадянам до інформації;
- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

Тому важливими залишаються такі комунікативні канали зв'язку, як:

- безпосереднє спілкування – особисті контакти між громадянами (об'єднаннями громадян), з одного боку, і посадовими особами органу влади, з іншого;
- спілкування за допомогою засобів зв'язку (телефон, різноманітні форми особистого листування);
- опосередковане спілкування через засоби масової інформації (преса, телебачення, радіо, комп'ютерні мережі тощо).

Інформування населення про роботу органів державного управління здійснюється відповідно з Конституцією України, Законом України “Про інформацію” та іншими нормативно-правовими актами. У цих законодавчих актах закріплені форми і порядок інформування, висвітлення роботи органів державного управління аудіовізуальними, друкованими ЗМІ, відповідальність за порушення. Їх дотримання мають забезпечувати високо кваліфіковані фахівці, у тому числі й консультанти парламентських фракцій.

Тому ми рекомендуємо керівникам парламенту і парламентських фракцій під час проведення конкурсу на зайняття посади консультанта

депутатської фракції (групи) ВРУ (*Додаток Д*) запровадити нові ситуаційні завдання, сформовані для претендентів на посаду, відповідно до:

- переліку основних умінь та навичок кандидатів, які претендують на зайняття цієї посади, визначених Положенням про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 378/95-ВР;

- переліку основних вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду консультанта депутатської фракції (групи) ВРУ відповідно до Закону України “Про Верховну Раду України”, Положення про Апарат Верховної Ради України.

Важливим при цьому вважаємо є те, що консультанти депутатської фракції (групи) ВРУ повинні вміти сприяти формуванню електронного парламенту, який є більше прозорим та підконтрольним громадськості. Це сприятиме розвитку електронної демократії, яка є природною і прийнятною моделлю для тих країн і культур, у яких держава сприймається як обслуговуюча, сервісна структура.

Забезпечення більш високої фракційної дисципліни можливе за умов удосконалення системи підготовки політичних лідерів як політичної еліти для втілення демократичних цінностей в діяльності парламентських фракцій (груп) та політичних партій на засадах державницького мислення, відповідальності за власний народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду. Важливим у їх підготовці є розвиток не лише управлінських знань і вмінь, а, головне, розвиток політичної поведінки, яка є проявом політичної культури. На думку польського політолога Є. Вятра, “політична культура – це сукупність позицій, цінностей і зразків поведінки, які стосуються взаємовідносин влади і громадян” [209]. Такий підхід є досить поширений і ґрунтується на визнанні органічної єдності в політичній культурі двох сторін – духовної, ідеологічної та практичної, діяльної (поведінкової).

Тому у навчальних планах підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів має бути збільшена вага гуманітарної складової. Не є новиною, що в державах-учасниках ЄС є нормою формувати всередині суспільства і ззовні відносини, які ґрунтуються на взаємній повазі до спільних цінностей, таких як демократія, права людини, верховенство закону, належне управління, принципи ринкової економіки і стійкого розвитку.

Саме такі цінності мають бути сформовані у вітчизняної політико-управлінської еліти, яка трансформується і пройшла за роки незалежності України відповідні етапи свого становлення та розвитку:

I – й етап: 1989 р. – грудень 1991 р.: становлення неформальних організацій, сформованих демократичними силами;

II – й етап: 1992-1993 рр.: при владі залишається стара партійна еліта, яка бере за основу гасла народно-демократичних сил;

III – й етап: 1993-1998 рр.: вирішення протиріч між старою партійною елітою та партійно-господарською і національно-демократичною елітами;

IV – й етап: 1998-2005 рр.: формування контреліти, революційні події 2004 р.

V – й етап: 2005 – дотепер: діяльність управлінської еліти як суб'єкта політичного лідерства [48].

Аналізуючи вищезазначені етапи становлення еліти у пострадянському суспільстві, можна сказати, що до 1998 р. в Україні відбувався процес поступової трансформації старої політико-управлінської еліти, її зміни, пристосування до нових умов та державно-політичного функціонування. І лише на четвертому етапі, після виборів 1998 р., розпочинається формування контреліти та спроба “заміни” нею старої політико-управлінської еліти у результаті Помаранчевої революції 2004 р. та Революції Гідності 2014 р.

При цьому зазначимо, що старі цінності, такі як утвердження соціальної однорідності, соціальної рівності, колективізму тощо перестали домінувати, а нові – свобода, рівність можливостей, справедливість – лише набирають своєї ваги у свідомості громадян та політичних лідерів.

Навчальні програми з підготовки керівних кадрів мають враховувати сучасні вимоги ЄС. Зокрема, процедуру набуття членства в ЄС, що ґрунтується, передусім, на статті 49 Угоди про ЄС, яка визначає головні вимоги до країн-кандидатів на вступ: бути географічно європейською державою; прагнути до членства в ЄС; бути усталеною демократією; бути ефективною ринковою економікою; бути згідним та спроможним перейняти весь *acquis communautaire*. Адже, об'єднана Європа – це спільні норми й цінності плюс спільна воля до взаємного зближення як з боку еліт та населення країн європейської периферії, так і з боку чинних країн-членів та євро установ [229]. А європейський політико-адміністративний простір побудований на таких засадах: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість та прозорість (транспарентність); відповідальність; ефективність та результативність.

Принцип *правової впевненості* ґрунтується на забезпеченні надійності та передбачуваності адміністративних дій та управлінських рішень. До них відносять верховенство права, тобто “управління згідно з законом”. Сутність верховенства права полягає в тому, що органи державної влади повинні здійснювати свої функції та повноваження відповідно до чинного законодавства. Органи державної влади повинні приймати рішення дотримуючись загальних правил і принципів та неупереджено ставлячись до будь-кого, хто підпадає під сферу їх повноважень. Верховенство права протидіє упередженості, тобто використанню владних повноважень у власних інтересах, та здійсненню дії всупереч загальним правилам, затвердженим та оприлюдненим спеціальним нормативно-правовим рішенням.

Професіоналізм та професійна доброчесність парламентарів та державних службовців слугують опорою для забезпечення принципів надійності та передбачуваності державного управління.

Принцип *відкритості та прозорості* передбачає, що управління відкрите для перевірки ззовні. З одного боку, відкритість та прозорість

дозволяють будь-кому, хто стикається з адміністративними діями, дізнатися на основі чого вони впроваджуються; а з іншого – вони полегшують органам, що здійснюють нагляд, проведення зовнішніх перевірок. Відкритість та прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом та підзвітності.

Принцип *відповідальності* характеризується тим, що особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка у парламентському комітеті. Відповідальність та нагляд є досить важливими елементами, оскільки вони гарантують у державному управлінні дотримання таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Принцип *ефективності та результативності* забезпечується оціночним інструментом, розробленим міжнародною експертною організацією SIGMA з оцінювання показників, визначених у шести ключових сферах державного управління: фінансового контролю й управління; управління державними закупівлями; управління державними витратами; зовнішній аудит; державна служба; управління розробкою і реалізацією політики (прийняття і впровадження рішень).

Застосування цих принципів у практиці роботи сучасного парламенту та його структурних одиниць сприяє зміні *вітчизняної політичної й політико-управлінської еліти*, яка має формувати в собі гуманістичні цінності і морально-етичні якості. Тоді вступ до ЄС забезпечить для України: гарантію політичної стабільності; мирний розвиток та плідне співробітництво з іншими європейськими державами; зміцнення демократичних засад в українському суспільстві; розвиток соціальної політики в Україні, яка потребує реформування систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших

галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС і поступового досягнення загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення [217]. На те ж, що відбудеться це автоматично, сподіватися не варто.

При підготовці високоякісних, конкурентоспроможних, компетентних фахівців, які відповідатимуть позитивному образу керівників-лідерів провідних країн світу необхідно орієнтуватися на тих осіб, які відповідають таким компетентностям, якими володіють керівні кадри Великобританії – це “креативне та комунікативне бачення майбутнього; стратегічне мислення; мотивування та розвиток працівників з метою досягнення найкращих результатів від їх роботи; уміння навчатись та вдосконалюватись, зосереджуватись на результаті; бути прикладом для всіх” [43], чи таких, які сформовані у керівників Канади – “етична поведінка до підлеглих, культура інновацій...” [89, с. 32].

Як справедливо стверджують автори підручника “Елітознавство”, особливо важливою є етична складова підготовки керівних кадрів, яка “забезпечується концептуальною сформованістю гуманістичної світоглядної позиції демократичних та політичних переконань; адекватністю особистих потреб та мотивацій пріоритетам служіння благу Батьківщини й суспільства; володінням наукою та мистецтвом своєчасно видозмінювати стиль застосування управлінських рішень і здійснення управляючих впливів з тим, щоб ті й інші не лише по суті, а й по формі знаходили животворний відгук в загальносуспільних (загальнонародних) очікуваннях, у головах та душах підлеглих” [67]. Тож важливо передбачити відповідну спрямованість навчальних програм для управлінських кадрів.

При розробці авторської програми тренінгу для політико-управлінських лідерів на тему “Механізми забезпечення фракційної стабільності у представницьких органах влади”, нами враховані сучасні вимоги вітчизняних і зарубіжних науковців. Тому вважаємо, що така програма має бути системно впроваджена у професіональну підготовку

керівних кадрів, зокрема у Національній академії державного управління при Президентові України.

На якісну підготовку керівних кадрів у сучасній Україні доволі активно впливають громадські об'єднання. Як зазначають сучасні дослідники, за роки незалежності в Україні активно йде процес їх формування та державної реєстрації. Спостерігається поширення активістського типу політичної культури, що знаходить свій вияв, зокрема, і в підвищенні ступеня включення громадськості в реалізацію державної політики.

При цьому зберігається високий суспільний запит на роботу громадських організацій. За даними соціологічного опитування, проведеного в травні 2018 року, більшість громадян (60 %) вважає, що громадські організації потрібні в їхніх містах чи селах. При цьому громадян вважають, що основними видами діяльності громадських організацій мають бути: захист соціально вразливих груп (57 %), контроль за діяльністю влади (55 %), надання людям юридичної та іншої допомоги в обстоюванні своїх прав (45 %), об'єднання людей зі спільними інтересами (34 %), допомога військовим та волонтерам у збройному конфлікті на Донбасі (31 %) [151, с. 562]. Як бачимо, спектр окреслених сфер діяльності є доволі широким.

Так само більшість громадян (76 %) вважає, що держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства. Пріоритетними напрямками такої діяльності мають стати: підтримка волонтерських та благодійних організацій, які допомагають тяжкохворим та людям з особливими потребами (інвалідам) (57 %), допомога дітям-сиротам, пенсіонерам, багатодітним та бідним родинам (55,5 %), допомога військам і постраждалим внаслідок збройного конфлікту (51 %), правозахисна діяльність (42 %), вирішення місцевих питань і контроль за діяльністю місцевих рад і місцевих голів (39,5 %), протидія корупції (36 %) [151, с. 562]. Зрозуміло, що перелік зазначених напрямків не є вичерпним.

Показово, що громадяни називають однаково важливими формами підтримки державою громадянського суспільства як надання фінансової

підтримки у вигляді грантів (48 %), так і врахування пропозицій громадянського суспільства під час ухвалення законів та рішень (48 %). [151, с. 562].

Однак зауважимо, що громадських об'єднань у сфері парламентаризму не так і багато, і тому важливою є їх активність. Це стосується і ГО “Академія парламентаризму”, яка об'єднує науковців і практиків у сфері парламентської діяльності та політичного менеджменту. Вважаємо, що голови громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на розвиток парламентаризму в Україні мають використовувати нові можливості, а саме – вимоги Закону України “Про освіту” [162], в якому визначено, що громадські організації можуть бути залучені до інституційного аудиту навчальних програм з підготовки керівних кадрів у тих закладах вищої освіти, в яких здійснюється ліцензована діяльність за відповідними спеціальностями та бути експертами в діяльності парламентських фракцій, брати активну участь у їх засіданнях, конференціях, форумах, слуханнях тощо.

Вищезазначені рекомендації до лідерів парламенту, парламентських фракцій, політичних партій, громадських об'єднань, народних депутатів, експертів парламентської діяльності спрямовані на забезпечення розвитку всіх механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту – організаційного, політико-правового, ресурсного.

В цілому, сформульовані нами практичні рекомендації у сфері забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України сприятимуть: гармонізації вітчизняного законодавства з європейським, в результаті якого воля парламенту формується депутатами, які у кожному окремому випадку голосують відповідно до своїх переконань та цінностей, які, в свою чергу, є фундаментальним елементом статусу депутатів, обраних народом; гармонізації взаємодії парламенту та уряду щодо формування парламентських фракцій (груп) не на партійній приналежності, а на спільній політичній позиції та високому рівні політичної культури їх лідерів і членів для перешкоджання переходам із фракції у фракцію; підвищенню рівня

згуртованості політичної партії (фракції) не на організаційних засадах, а на ідеологічних чи структурних з метою втілення демократичних цінностей у діяльність парламентських фракцій (груп) та політичних партій.

Висновки до розділу 3

Розроблено й обґрунтовано модель механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України (парламенту), яка включає взаємообумовлені та взаємозалежні обов'язкові складові організаційного, політико-правового та ресурсного (кадрового, фінансового, інформаційного) механізмів державного управління з метою досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії Верховної Ради України, зокрема її складовими – парламентськими фракціями, які сформували коаліційну більшість, з Кабінетом Міністрів України протягом законодавчо визначених повноважень, шляхом:

- утвердження нових функціональних і структурних організаційних методів, таких як: процедура складання і підписання меморандуму між народним депутатом і керівником фракції (групи), в якому утверджується структурно-ідеологічний тип утворення парламентської фракції, враховується ідеологічне підґрунтя її існування та мотивована поведінка парламентаріїв на вироблення спільної позиції під час голосування в парламенті; створення інституту виконавчого комітету фракції для посилення контрольної функції фракції (групи);

- закріплення ідеологічно-ціннісних засад об'єднання у фракції (групі) шляхом дотримання зовнішніх і внутрішніх політико-правових чинників, які сприяють підтримці коаліційного уряду, взаємодії з опозицією та ІГС, розвитку політичної культури, авторитету і лідерства у парламентських фракціях, закріпленню функціонування принципу вільного депутатського мандату;

– запровадження нових ресурсних інструментів, таких як: конкурсний відбору на посаду заступника голови фракції (групи) та консультанта фракції; сприяння розвитку політичної відповідальності, толерантності, лідерства, професіональності парламентаріїв; дотримання принципів прозорості у фінансуванні парламентаріїв та відкритості в роботі фракції за умов застосування інноваційних технологій в управлінні.

З'ясовано, що розроблена модель забезпечення фракційної стабільності ВРУ ґрунтується на дотриманні принципів добровільного об'єднання народних депутатів у фракції (групи) та пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах ВРУ, що, відповідно, передбачає запровадження нових організаційних заходів роботи парламентської фракції (меморандум, виконавчий комітет) та посилення функцій парламентського контролю, зокрема внутрішньо фракційного, що впливає на підвищення рівня професіоналізму народних депутатів, що сприяє реалізації потенціалу кожного парламентарія, його спроможності виконувати власні повноваження на більш високому професійному й етичному рівнях; забезпечує проведення прозорих моніторингових процедур, зокрема тих, що виявляють проблеми у використанні бюджетних коштів парламентських фракцій (груп), політичних партій та їх регіональних осередків, а також проблеми, які виникають під час конкурсного відбору на вакантні посади консультантів парламентських фракцій (груп); сприяє розвитку сучасних електронних комунікацій у роботі з виборцями, членами парламентських фракцій (груп), політичних партій, представниками громадянського суспільства.

Обґрунтовано технологію гармонізації взаємодії парламентських фракцій, які увійшли до парламентської коаліції, та уряду, що передбачає забезпечення їх: національно-спрямованої діяльності; сталого функціонування у термінах існування парламенту та незмінної кількості членів фракції; відповідального виконання депутатських повноважень; прозорості та відкритості у взаємодії з опозицією й інститутами громадянського суспільства.

З'ясовано, що запровадження розробленої моделі забезпечує підвищення рівня відповідальності (соціальної, професійної, адміністративною, юридичної), толерантності (зокрема, комунікативної), комунікативної компетентності, професіональності парламентаріїв, на що вказують результати проведеного нами емпіричного дослідження.

Визначено, що ці якості парламентаріїв є цінними в державах-учасниках ЄС, в яких для збереження порядку, політичної стабільності та миру в державі виступають: політична угода між парламентською коаліцією та опозицією; прозора і відкрита взаємодія між владою та громадянським суспільством; неперервна підготовка політичних та політико-управлінських лідерів до збереження демократичних цінностей.

Запропоновано і впроваджено у зміст підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України навчальний тренінг, спрямований на розвиток лідерських якостей політичних керівників, таких як відповідальність, толерантність, транспарентність, які сприяють відповідальному прийняттю політичних та загальнодержавних рішень, толерантному способу комунікацій та створенню умов відкритості й прозорості в умовах роботи парламентської фракції.

Сформульовано науково-практичні рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України:

- керівникам парламенту парламентських фракцій, політичних партій, ІГС, експертам парламентської діяльності – щодо застосування методики визначення індексу фракційної стабільності парламенту та здійснення за її результатами відповідної аналітичної і прогностичної роботи;

- керівникам парламентських фракцій – щодо необхідності гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату, гармонізації взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства, підвищення рівня згуртованості політичної партії та парламентської фракції на ідеологічних чи структурних засадах;

– керівникам парламентських політичних партій – щодо необхідності запровадження цілеспрямованої підготовки політичних лідерів до державницького мислення, відповідальності за власний народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду;

– народним депутатам України – щодо вдосконалення чинного законодавства України, спрямованого на забезпечення більш ефективної політичної структуризації Верховної Ради України.

Основні результати третього розділу висвітлено у таких публікаціях автора: 26, 28, 29, 31, 36.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні вирішено актуальне наукове завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні сучасних напрямів удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України та розробці практичних рекомендацій щодо їх застосування в діяльності депутатських фракцій.

Отримані в процесі дослідження результати, їх апробація та використання в практичній діяльності підтверджують актуальність дослідження, свідчать про досягнення поставленої мети, виконання завдань та дають підстави для формулювання таких висновків і пропозицій:

1. Узагальнено наукові підходи до формування й функціонування парламентських фракцій, такі як системний, мережевий, біхевіористський, у результаті чого визначено стан дослідження механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту як вищого і єдиного законодавчого органу влади, діяльність якого ґрунтується на теоріях представницької демократії та принципах народного представництва, плюралістичної демократії й елітарності.

З'ясовано, що стабільність парламенту залежить від його спроможності приймати консолідовані (узгоджені) рішення (закони), спрямовані на сталий розвиток держави і суспільства, окремих аспектів структурування парламенту, принципів формування парламентських фракцій, їх функцій, форм та методів роботи, які розглядалися в теорії державного управління фрагментарно, а питання механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту не були предметом окремого наукового дослідження. Здебільшого науковці розглядають питання партійної структуризації парламенту; менше уваги приділяють питанням фракційної дисципліни, принципу вільного мандата, підготовці партійних лідерів до роботи у парламентських фракціях та забезпеченню ними фракційної стабільності як одного з механізмів державного управління, який забезпечує стабільність

роботи уряду, сприяє гармонізації взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства, підвищенню рівня згуртованості політичних партій у парламентських фракціях, умінням знаходити консенсус, консолідувати позиції, визначати пріоритети.

Визначено, що парламентські фракції мають дуалістичну природу формування (політико-правову, організаційно-правову), подвійну природу функціонування (як структура політичних партій та орган парламенту одночасно) та ґрунтуються на таких основних характеристиках, як наявність спільних раціональних інтересів, цілей, норм та цінностей, які поділяють учасники фракції, і спільні намагання використовувати легітимну (законну, відкриту і прозору) ресурсну підтримку учасників фракції.

2. Уточнено понятійно-термінологічний апарат наукової роботи та здійснено теоретичний аналіз дослідження механізмів фракційної стабільності парламенту.

З'ясовано, що: політична партія – головна структурна одиниця парламентської фракції, яка за умов власної активності і здатності об'єднуватись у парламенті з метою задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших їхніх інтересів та інтересів народу, сприяє забезпеченню фракційної стабільності і тривалості роботи уряду; парламентська фракція – група членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, яка організовано проводить у ньому установки не лише своєї політичної партії, а й інших партій та позапартійних депутатів, які поділяють однакові або мають схожі погляди в питаннях державотворення, економічного та соціокультурного розвитку держави; фракційна стабільність парламенту – об'єктивне явище, зумовлене природною необхідністю консолідації зусиль депутатів для досягнення цілей парламентських фракцій, яка забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці протягом законодавчо визначених повноважень, ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних

принципах його системної структуризації; механізм забезпечення фракційної стабільності парламенту – складна система застосування комплексу методів, засобів та інструментів впливу на парламентарів для досягнення взаємоузгодженої та ефективної взаємодії парламенту й уряду, що ґрунтується на системі загальних принципів організації діяльності парламенту та спеціальних принципах його системної структуризації.

3. Узагальнено досвід європейських держав із розвинутими традиціями парламентаризму щодо забезпечення ними фракційної стабільності парламенту, що дало можливість визначити:

- особливості системної структуризації парламенту, такі як: відсутність обов’язкових доказів належності до політичної партії при формуванні фракції (групи); надання депутатського індемнітету парламентаріям; звуження парламентського імунітету; дотримання різноманітності відносин у фракціях (м’які, жорсткі); дотримання ними вимог коаліційної угоди, відповідальне виконання функцій парламентської фракції; розвиток тенденції до зменшення кількості фракцій (груп) у парламенті;

- індекс фракційної стабільності парламенту за критеріями активної співпраці депутатів фракції з виборцями, дотримання ними вимог коаліційної угоди, реалізації основних функцій парламентської фракції;

- спільні ознаки забезпечення фракційної стабільності парламенту, такі як: загальне розуміння такого типу об’єднань депутатів для визначення виду, міри та меж конституційно-правового впливу на здійснення представницького мандата; висока партійна дисципліна всередині фракцій; відданість меті; ставлення до навколишнього світу; національна спрямованість програм парламентських партій; сталість функціонування в термінах існування та кількості членів фракції; прозорість та підконтрольність фінансування парламентських партій; системність у взаємодії фракції з політичною опозицією та інститутами громадянського суспільства.

4. Виявлено можливості застосування зарубіжного досвіду для вдосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України: розвиток громадянського суспільства, зокрема політичних партій, політичної коаліції й опозиції; прозора і відкрита взаємодія між владою та громадянським суспільством; створення умов для підписання політичної угоди між парламентською коаліцією та опозицією; неперервна підготовка політичних та політико-управлінських лідерів до збереження демократичних цінностей.

5. Визначено характерні особливості формування механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України, які характеризуються відсутністю:

- у чинному законодавстві України умов забезпечення: відповідального ставлення парламентських партій за невиконання (або неповне виконання) власних передвиборних програм; підвищення рівня фракційної дисципліни; підтримки коаліційного уряду або опозиції; дотримання вимог коаліційної угоди (загальнодержавні);

- у внутрішньофракційній та внутрішньопарламентській діяльності умов для проведення контролю за якістю діяльності парламентських фракцій (груп), конкретних депутатів у Верховній Раді України (парламентські);

- у внутрішньопартійній діяльності: прозорі системи формування виборчих списків на парламентські вибори; визначення рівнів відповідальності за порушення народними депутатами, обраними на пропорційній основі, основних програмних засад партії (партійні).

З'ясовано, що наявні в Україні механізми забезпечення фракційної стабільності парламенту (організаційні, політичні, правові, матеріально-технічні, інформаційні, кадрові) є недостатніми і тому потребують оптимізації, зокрема у сфері законодавства, формування політичної культури і політичної свідомості членів парламентських фракцій (груп) та їх керівників, створення ідеологічно визначених політичних партій, здатних справляти контролюючий вплив на виконавчу владу і пов'язаних із високим

рівнем професіоналізму та професійної доброчесності парламентарів, які слугують опорою для забезпечення європейських принципів правової впевненості, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності й результативності, відповідальної взаємодії парламенту й уряду.

6. Розроблено й обґрунтовано модель забезпечення фракційної стабільності парламенту України, яка включає взаємообумовлені та взаємозалежні обов'язкові складові організаційного, політико-правового та ресурсного (кадрового, фінансового, інформаційного) механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України з метою досягнення узгодженої та ефективної взаємодії з урядом України шляхом: утвердження структурно-ідеологічного типу утворення фракцій, в якому враховується ідеологічне підґрунтя їх існування та мотивована поведінка парламентарів на вироблення спільної позиції під час голосування в парламенті; закріплення тенденцій інституалізації парламентських фракцій як невід'ємної складової розвитку парламентаризму та ознаки наявності, розвитку і втілення демократичних цінностей у державному управлінні; сприяння розвитку політичної відповідальності, толерантності, лідерства, професіональності парламентарів для набуття статусу вільного депутатського мандата в парламенті.

Обґрунтовано взаємодію парламентських фракцій, які увійшли до коаліції, та уряду, що передбачає забезпечення їх національно спрямованої діяльності; сталого функціонування в термінах існування парламенту; відповідального виконання депутатських повноважень; системності та відкритості у взаємодії з опозицією, інститутами громадянського суспільства.

Визначено розрахунок індексу фракційної стабільності парламенту України, який ґрунтується на принципі індексації як інструменті забезпечення та підвищення якості її діяльності.

7. Сформульовано практичні рекомендації з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України:

- керівникам парламенту, парламентських фракцій, політичних партій, ІГС, експертам парламентської діяльності – щодо застосування методики визначення індексу фракційної стабільності парламенту та здійснення за її результатами відповідної аналітичної і прогностичної роботи;
- керівникам парламентських фракцій – щодо необхідності гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандата, гармонізації взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості й партнерства, підвищення рівня згуртованості політичної партії та парламентської фракції на ідеологічних чи структурних засадах;
- керівникам парламентських політичних партій – щодо необхідності запровадження цілеспрямованої підготовки політичних лідерів до державницького мислення, відповідальності за власний народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду;
- народним депутатам України – щодо вдосконалення чинного законодавства України, спрямованого на забезпечення більш ефективної політичної структуризації парламенту України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абмайєр К. Парламентські повноваження депутатів німецького Бундестагу відповідно до Основного Закону / Абмайєр К.; [пер. з нім.]. – К : Вища школа, 1984. – 143 с.
2. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і державний контроль / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко; ред.: М. С. Лопата; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 1999. – 47 с.
3. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие / Г. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО Экономика”, 2000. – 302 с
4. Антонова О.Р. Взаємодія Верховної Ради України з неурядовими організаціями: державно-управлінський аспект: Дис. на зд. наук. ст. к.н.держ.упр, 25.00.01 – історія державного управління – К.: НАДУ, 2015. – 246 с.
5. Афанасьєв В.Г. Научное управление обществом / В. Афанасьєв: 2-е изд. – М., 1973. – 392 с.
6. Бабкін В.Д. Опозиція / В. Д. Бабкін // Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 282–283.
7. Бакаєв Ю., Борденюк В., Василевський О., Кальниш Ю., Логунова М. Вибори – шлях до демократичного суспільства: Метод. матеріали з питань виборчого процесу / Українська академія держ. управління при Президентіві України / В. М. Князєв (ред.). – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 12–28.
8. Бакальчук В.О. Толерантність як ціннісна складова української культурної ідентичності // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 153–158.

9. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
10. Бандурка О.М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль; МВС України. Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – 276 с.
11. Баскакова Ю. В. Фракційна стабільність парламенту України: інноваційно-інформаційний аспект / Ю.В. Баскакова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Сер.: Державне управління. – 2012. – Т. 202, Вип. 190. – С. 75-79. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2012_202_190_13.pdf.
12. Біла книга національної освіти України / Т.Ф. Алексеєнко, В.М. Аніщенко, Г.О. Балл (та ін.); за заг. ред. акад. В.Г. Кременя; НАПН України. – К.: Ін форм. Система. – 2010. – 167 с.
13. Білинська М.М. Європейські студії /за заг. ред. М. Білинської: навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 164 с.
14. Бронікова С.А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання : [монографія] / С. А. Бронікова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 346 с.
15. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П. Гайденко. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ“Перун”, 2007. – 1750 с.
17. Венгер В.М. Конституційно-правовий аналіз форм порушення єдності парламентських фракцій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/21319/%C2>
18. Венгер В.М. Конституційно-правовий аналіз форм порушення єдності парламентських фракцій. Наукові записки. Том 129, Юридичні

науки / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. – К.: 2012. – С. 68–72.

19. Венгер В.М. Конституційно-правові засади впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Київ – 2012. – 227 с.

20. Венгер В. М. Проблеми формування фракцій в українському парламенті. Наукові записки. Том 90, Юридичні науки / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. – К.: 2009. – С. 54–58.

21. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис ... д-ра наук держ. управління / П. В. Ворона . – Київ, 2013 . – 466 с.

22. Вчимося самотійності: навч.-метод. посіб. / За загал. ред.: Т.П. Спіріної; автор. кол.: Ю.М. Галустян, А.В. Каравай, А.Б. Кочарян, Т. Д. Мельник. – К.: Видавництво ФОП Москаленко О. М., 2011. – 212 с.

23. Гамбаров Ю. С. Политические партии в их прошлом и настоящем / проф. Ю.С. Гамбаров. – СПб.: Тип. Альтшулера, 1905. – 48 с.

24. Гандзюк А. М. Еволюція поняття та джерельна база дослідження парламентських фракцій // А. М. Гандзюк // Право та державне управління: зб. наук. пр. / Класич. приват. ун-т, Запоріж. торг.-пром. палата. – Запоріжжя – 2015. – № 1 – С. 68–73.

25. Гандзюк А. М. Категорійно-понятійний апарат дослідження парламентських фракцій // А. М. Гандзюк // Глобальне управління: теорія та практика: матеріали першої Міжнар. наук.-практ. конф.: збірник наукових праць серії “Україна – Греція” (Афіни, 2015 р.) / [за ред. М. Х. Корецького]. – Афіни: Євро-Середземноморська Академія мистецтв і наук, 2015. – С. 32-36.

26. Гандзюк А. М. Механізми забезпечення стабільності депутатських фракцій: порівняльний аспект / А. М. Гандзюк // Державне

будівництво. – ХарPI НАДУ, 2016 – № 1. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/06.pdf>

27. Гандзюк А. М. Механізми організаційного забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України / А. М. Гандзюк // Шоста щорічна міжнародна конференція “Парламентські читання”: 18-19 листопада 2016 року. – Київ . – 2016. – С. 65-71. – (Серія “Стан та перспективи розвитку українського парламентаризму”).

28. Гандзюк А. М. Моніторинг як інструмент дослідження фракційної стабільності парламенту України // А. М. Гандзюк // Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку: матеріали щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 травня 2016 р.) [за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2016. – С. 141–144.

29. Гандзюк А.М. Науково-практичні рекомендації з удосконалення стабільності парламентських фракцій //Вісн. НАДУ. – 2016 – № 2. – (Серія “Політичні науки”) – С.43 - 49.

30. Гандзюк А. М. Організаційно-правове регулювання діяльності парламентських фракцій в Україні / А. М. Гандзюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України (серія “Політичні науки”, 2016. – № 2 (81) – С. 43–49.

31. Гандзюк А. М. Підготовка політичних лідерів для забезпечення стабільності коаліційного уряду більшості // А. М. Гандзюк // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних упарвлінців: орієнтири для України: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5-6 листоп. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської]. – Київ: НАДУ, 2015. – С. 118–120.

32. Гандзюк А. М. Правовий механізм як основа забезпечення фракційної стабільності парламенту України / А. М. Гандзюк // “Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності”: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 травня

2017 р.) [за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2017. – С. 28–29.

33. Гандзюк А. М. Проблеми нормативно-правового забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України / А. М. Гандзюк // Право та державне управління: Збірник наукових праць. – Запоріжжя: КПУ, 2017. – № 1 – С. 84–89.

34. Гандзюк А. М. Проблеми парламентських фракцій (груп) та їх стабільності / А. М. Гандзюк // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком. Державне управління освітою: виклики часу: матеріали ІХ регіональної наук.-практ. конф. за міжнар. участю та круглого столу (м. Дніпропетровськ, 26 листопада 2015 р.) / [за заг. ред. С. О. Шевченка]. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 247–250.

35. Гандзюк А. М. Роль політико-правового механізму у забезпеченні фракційної стабільності парламенту України / А. М. Гандзюк // “STABICONsystems-2017”: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “STABICONsystems – 2017”, присвяченої пам’яті професора Олега Балацького (м. Суми, 27-29 квітня 2017 р.). – Сумський державний університет, 2017. С. 26–28.

36. Гандзюк А. М. Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління // А. М. Гандзюк // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2015. – С. 376–378.

37. Гандзюк А. М. Фракційна структуризація парламенту – ознака наявності, розвитку та втілення демократичних цінностей у публічному управлінні // А. М. Гандзюк // Право та державне управління: зб. наук. пр. / Класич. приват. ун-т, Запоріз. торг.-пром. палата. – Запоріжжя – 2015. – № 3. – С. 104–110.

38. Георгіца А. З. Функції та мета здійснення державної влади в Україні / А. З. Георгіца, Ю. О. Фрицький // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 427: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2007. – С. 26–30.
39. Георгіца А. З. Деякі теоретико-методологічні проблеми вдосконалення виборчого процесу в Україні в контексті світового досвіду / А. З. Георгіца // Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: міжнар. наук. практ. конф., 31 жовт. – 1 листоп. 2006 р. – К. : Атіка, 2007. – С. 118–120
40. Голишев В. М. Парламентські об'єднання: світовий досвід та українська практика (політологічний аналіз): дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. – К., 2004. – С. 34.
41. Голубь В.В. Політико-адміністративні аспекти формування громадянського суспільства в транзитивних суспільствах – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-26.pdf>
42. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови [Електронний ресурс] / Л. В. Гонюкова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 3. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=819>.
43. Горецька Т. Компетенційний підхід на державній службі / Т. Горецька // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – Вип. 2. – С. 89–97. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_2_13
44. Гошовська В. А. Відповідність українських норм соціального забезпечення європейським та міжнародним вимогам : навч. посіб. – К.: НАДУ, 2008. – 52 с.
45. Гошовська В. А. Осмислення державно-управлінською елітою суспільно-демократичних цінностей (за матеріалами соціологічного дослідження) [Текст] /В. А. Гошовська, І. Г. Сурай // Науковий вісник

Академії муніципального управління. Серія: Управління : зб. наук. пр. – 2013. – № 3. – С. 34–41.

46. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник /авт. кол.; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ. 2016. – 672 с.

47. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства [Текст] / В. А. Гошовська // Аналітика і влада: журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2012. – № 6. – С. 21–25.

48. Гошовська В. А. Українська еліта у державотворчому процесі сучасної України / В. А. Гошовська – К.: НАДУ, 2013. – 201 с.

49. Григорук Н. Г. Деякі аспекти теорії статусу народного депутата / Н. Г. Григорук // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем. Матеріали міжнар. наук. конф., 17-20 жовт. 2000 р. / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 405 с.

50. Грін К. Більшість на основі коаліції фракцій / К. Грін ; Ун-т штату Індіана (США): Програма сприяння Парламентові України, 2002. – 602 с.

51. Громадські організації в Україні у 2011 р.: стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К. : Держстат України, 2012. – 157 с.

52. Гусєв В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження: [Монографія] / В. О. Гусєв. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 624 с.

53. Даниленко Л. І. Відповідальність народного депутата України: сутність та особливості / Л. І. Даниленко / Парламентські читання: п'ята щорічна міжнародна конференція (21 листоп. 2015 р.). – К., 2015. – С. 123–128.

54. Даниленко Л. І. Ціннісно-мотиваційні засади політичної поведінки державних службовців / Л. І. Даниленко // Право та державне управління : зб. наук. праць / за ред. А. О. Монаєнка. – Запоріжжя : КПУ. – 2015. – № 4 (21). – С. 174–180.

55. Декларація принципів толерантності (прийнята 16 листопада 1995 р.) – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.tolerance.org.md/rom/docs/decl_u.htm.

56. Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 608-609.

57. Дергачов О. Місце політичних партій у здійсненні влади в Україні / О. Дергачов // Політ. думка. – 2002. – № 1. – С. 3–23.

58. Дегтярьова І.О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf>

59. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / за ред. Ю. С. Шемшученка ; НАН України ; Ін-т держави і права. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 653 с.

60. Десять лет демократического конституционализма в центральной и восточной Европе Конференция в Польше – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=7425>

61. Десять років незалежності України: минуле та сучасне державотворення: наук. збірник / [редкол.: В. Смолій, О. Реєнт, Ю. Терещенко та ін.]; Бердян. інститут підприємництва та ін. – К., 2003. – 431 с.; с. 343.

62. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004, Європейський парламент. - Вересень 2015 – Лютий 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

63. Древаль Ю. Формування та функціонування парламентської більшості (досвід Європейських країн) / Ю. Древаль // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2009. – № 3. – С. 23–29.

64. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : [навч.-метод. посібник] / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.

65. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси : наук. розробка / Н. Ф. Бенюх, А. Й. Яскевич, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2010. – 52 с.

66. Економічний розвиток і державна політика [Текст] : практикум. Вип. 8. Соціальна політика / Ю. М. Бажал, Н. В. Грицяк, С. Д. Дзюбик [та ін.] ; за заг. ред. І. В. Розпутенка ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : Вид-во "К.І.С", 2002. – 240 с.

67. Елітознавство: підручник /за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2013. – 268 с.

68. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Жакке Ж.-П.; [пер. с франц. В. В. Маклакова]. – М. : Юристь, 2002. – 365 с.

69. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до порозуміння. Монографія. – Харків, 2007. – 242 с.

70. Журавський В. С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 344 с.

71. Журавський В. С. Робочі органи українського парламенту / В. С. Журавський // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2001. – Вип. 10. – С. 152–157.

72. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. С. Журавський. – Одеса, 2001. – 36 с.

73. Замніус В. Формування ефективного і стабільного партійного представництва у парламенті в контексті удосконалення законодавства про вибори та про політичні партії // Часопис “ПАРЛАМЕНТ” № 1/2001 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=119&iar_id=92&as=2

74. Италия: Конституция и законодательные акты / [пер. с ит.] – М. : Прогресс, 1988. – 392 с.

75. Імперативний мандат – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

76. Інноваційна політика держави [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://referat-ok.com.ua/mikroekonomika/innovaciina-politika-derzhavi-2>

77. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного у правління в У країні: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ , 2007. – 284 с.

78. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні / Ю. Г. Кальниш, С.О.Телешун, І.В.Рейтерович, О.Р.Титаренко //: навч.посіб. - Київ, 2012. – 228 с.

79. Кислий П. Розвиток парламентаризму в Україні / Кислий П. ; Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 1998. – 98 с.

80. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К.: Абрис, 2000. – 414 с.

81. Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера : Пер. з нім / Під ред. Є. М. Причепій. – К. : Тандем, 2002. – 584 с., с. 430.

82. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятия, особенности и структура / С. Князев // Правоведение. – 1999. – №3. – С.42–54.

83. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/politics/83270-koalitsionnoe-soglashenie.htm>

84. Козлов А. Е. Депутатские фракции в парламентах / А. Е. Козлов // Российская Федерация. – 1994. – № 1. – С. 59–61.

85. Колодій А. Ф. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: Монографія – Львів: вид-во “Червона калина”, 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Kolodiy_Na_Slyahu.pdf

86. Комкова Г. Н. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности / Г. Н. Комкова // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции / [под ред. С. А. Авакьяна]. – М., 2003. – С. 109–116.

87. Комунікація народних депутатів та виборців у позакризовий період 2013 року: Аналітичний звіт за результатами опитувань (січень 2014р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_communication_party_view_2014.pdf

88. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / Уклад. : В. А. Гошовська та ін. – К. : К.І.С., 2016. – 130 с. – [Серія «Бібліотечка лідера місцевого самоврядування»].

89. Конституции государств Европы : [в 3 т.] / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 2001. – 824 с.

90. Конституционное право. Энциклопедический словарь / под ред. С. А. Авакьяна. – М.: НОРМА, 2001. – 688 с.

91. Конституції країн парламентської демократії / Ін-т держ. управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України ; Львів. держ. ун-т ім. І. Франка ; підгот. В. М. Кампо та ін. – К., 1994. – Вип. 2. – 93 с.

92. Конституційне (державне) право зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12991010/pravo/parlamentski_fraktsiyi

93. Конституція США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usconstitution.net/const.html>

94. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР) 1996, № 30, ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
95. Концепція реформування системи запобігання корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_47773
96. Концепція аналізу та оцінювання державної політики [Текст] : наук. розробка / Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін.; за заг. ред. В. В. Тертички, Г. Л. Рябцева. – К. : Псіхея, 2016.
97. Копылов А. С. Императивный депутатский мандат: за и против / Копылов А. С.; под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : РГТУ, 2003. – 189 с.
98. Короткий оксфордський політичний словник / Пер. з англ.; За ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 789 с.
99. Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – С. 123–124.
100. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Кречмер Г. – К. : Геопринт, 2004. – 299 с.
101. Крутоголов М. А. Парламент Франции: организационные и правовые аспекты деятельности / Крутоголов М. А. – М. : Наука, 1988. – 239 с.
102. Куйбіда В.С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи: монографія / В. С. Куйбіда, Л. М. Смолова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2016. – 323 с.
103. Кульчицька О. Правовий статус парламентських об'єднань та його нормативна регламентація в законодавстві зарубіжних країн / О. Кульчицька // Вісник Донецького національного університету. Серія В, економіка і право. – Донецьк, 2009. – № 2. – С. 352–355.

104. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Оксана Вікторівна Кульчицька . – Київ : Б.в., 2010 . – 210 с.
105. Кульчицький С. В. Закономірності державотворчого процесу у незалежній Україні / Кульчицький С. В. ; НАН України. Ін-т історії. – К. : Ін-т історії України, 2001. – 159 с.
106. Кюршнер І. Статусні права позафракційних депутатів / Кюршнер І.; [пер. з нім.]. – К. : Політвидав України, 1984. – 154 с.
107. Лозовой В. О., Панов М. І. Етика: навчальний посібник. – К., 2002. – 224 с.
108. Локк Дж. Два трактата о правлении: Сочинения в 3 т.: пер. с англ. и лат. Т. 3. / ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботин / Джон Локк. – М. : Мысль, 1998. – 668 с.
109. Лысякова Л. М. Фракции и блоки российского парламента. Позиции и платформы по проблеме возрождения России, региональной политики, отношений со странами СНГ, внешней, экономической и социальной политики / Лысякова Л. М. ; Ин-т сравнительной политологии РАН. – М. : Б. и., 1993. – 97 с., с. 54-55.
110. Малишко М. І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / Українська наукова асоціація; Київський ін-т туризму, економіки та права. – К., 2000. – С. 84-85.
111. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2/3 (24/25). – С. 72.
112. Методичні рекомендації щодо розробки програм і проведення тренінгів. – К.: НАДУ, 2015. – 9 с.
113. Мироненко В. П. Діяльність та розпад парламентських коаліцій / Мироненко В. П. // Суспільно-політичні процеси: Науково-популярне видання Громадської організації “Академія політичних наук”. – К.: ГОАПН, 2017. Випуск 1 (5). – С. 219 – 262.

114. Михельс Р. Демократическая аристократия и аристократическая демократия / Р. Михельс ; пер. А. А. Зотов // Социологические исследования. – 2000. – № 1. – С. 107 – 116.
115. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика / Могунова М. А.; Рос. гос. гуманитар, ун-т. Рос.-швед. центр. — М.: РГГУ, 2001. – 347 с.
116. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 289 – 290.
117. Моральна відповідальність, сутність і специфіка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.br.com.ua/referats/Culture/30823-5.html>
118. Національна рамка кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>
119. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
120. Нікітін А. Врегулювання парламентської фракційної діяльності в рамках проведення конституційної реформи. Питання імперативного мандату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/docs/content.php?id=pc07-2003-02>
121. Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Нудненко Л. А. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 512 с.
122. Орцева О.С. Механізми державного управління: теоретичні підходи до визначення поняття: Чорноморський державний університет імені П. Могили, м.Миколаїв, Україна: VIII Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «Спецпроект: анализ научных исследований» (30–31 мая 2013 г.) [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.confcontact.com/2013-specproekt/gu2_ortseva.htm
123. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. /за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 434 с.

124. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 2. – 340 с.
125. Основи менеджменту / [М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі] : Пер. з анг. – М. : Справа, 1998. – 800 с.
126. Павлова Л. І. Формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій в Україні / Л. І. Павлова // Віче. – 2010. – № 5. – С. 3.
127. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 295 с.
128. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність: Словник основних термінів / за заг. ред. проф. Гошовської В. А. / Авт. кол. – К.: НАДУ, 2016. – 153 с. – Серія “Бібліотека народного депутата”
129. Пашко Л.А. Гуманізація внутрішньо організаційних відносин як основа реального управлінського лідерства на державній службі // Управлінське лідерство : колективна моногр. / За заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. – Авторські С. 107–118.
130. Пеньковська Н. К. Парламентські коаліції у процесі демократизації урядування в Україні: автореф. дис ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Надія Костянтинівна Пеньковська. – Одеса : 2014. – 204 с.
131. Петрова М. Г. Правовое регулирование парламентской деятельности политических партий / М. Г. Петрова // Политическое управление : теория и практика : сб. статей. – М., 1997. – С. 116–124.
132. Пігенко В. Парламентська більшість і коаліції у демократичних країнах Заходу / В. Пігенко; Університет штату Індіана (США) // Програма сприяння Парламентові України. – К., 1999. – 78 с.
133. Політологічні аспекти державного управління : навчальний посібник / Авт. кол.: К.О. Вашенко, Ю.Г. Кальниш, О.М. Новакова, О.В. Радченко, О.М. Сич, С.П. Шубін / За заг. ред. О.М. Сича. – Івано-Франківськ: Місто НБЮ 2013. – 352 с.
134. Політичне лідерство : навч. посіб. / за заг. ред В.А.Гошовської, Л.А. Пашко. – К. : НАДУ, 2013. – 344 с.

135. Політична корупція в парламентській діяльності: природа, прояви, запобігання: навч. посіб. / заг. ред. проф. В.А. Гошовської /Авт. кол. – Серія «Бібліотека народного депутата». – К., 2017. – 243 с.
136. Політична опозиція: навч. посіб. / за аг. ред.. В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниша. – К. : НАДУ, 2013. – 208 с.
137. Політологічні аспекти державного управління: навчальний посібник / Авт. кол.: К.О. Ващенко, Ю.Г. Кальниш, О.М. Новакова, О.В. Радченко, О.М. Сич, С.П. Шубін / За заг. ред. О.М. Сича. – Івано-Франківськ : Місто НВІО 2013. – 352 с.
138. Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 {в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України № 734 від 20 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>
139. Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 378/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/378/95-%D0%B2%D1%80>
140. Портер М. Конкуренция / М. Портер. – М.: Издательский дом “Вильямс”, 2005. – 608 с.
141. Прогульники і кнопкодави Верховної Ради 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chesno.org/t/14/verkhovna-rada-2016.html>
142. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітн. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17
143. Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вер. 1997. № 531/97-ВР (Редакція станом на 03.02.2013). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/531/97-вр

144. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 лип. 2012 р. №5073-VI (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 25, ст. 252). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>

145. Про Верховну Раду України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861-17>

146. Про вибори народних депутатів України: Закон України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 10-11, ст. 73). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

147. Про вищу освіту: Закон України //Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

148. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України від 27 листоп. 2013 р. № 1349-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – С. 218.

149. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62289

150. Про громадські об'єднання: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст. 1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

151. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році: Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2018. – 1316 с.

152. Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11/94-%D0%B2%D1%80>

153. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

154. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 р. № 1506-VI, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 45, ст. 691. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1506-17.

155. Про інноваційну діяльність (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36, ст. 266 Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

156. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12

157. Про Кабінет Міністрів України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/794-18>

158. Про комітети Верховної Ради України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134): Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

159. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 груд. 1998 р. № 281-XIV (Редакція станом на 01.01.2016). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/281-14

160. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 34, ст. 504. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12.

161. Про опозиційну політичну діяльність: проект Закону України від 25.05.2006 № 1011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27257

162. Про освіту: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page4>, ст. 45

163. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>

164. Про очищення влади: Закон України від 14 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/09/140916_rada_lustration_or.shtml

165. Про парламентську опозицію: проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2D11BA.html

166. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

167. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/539/97-вр

168. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

169. Про Президента України та порядок припинення його повноважень : Проект Закону України від 31.10.2017 № 7248 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH5LC00A.html

170. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>

171. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

172. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

173. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

174. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. – Х.: “Право”, 2008. – 320 с.

175. Програма Партії “Відродження” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/4688a6c5e0e5b>

176. Програма партії “Блок Петра Порошенка”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://solydarnist.org/?page_id=871

177. Програма партії “Воля народу”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

178. Програма партії “Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://batkivshchyna.te.ua>

179. Програма партії “Народний фронт”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://koo.nfront.com.ua/ru/programma_partii

180. Програма партії “Об’єднання “Самопоміч”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

181. Програма партії “Опозиційний блок”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opposition.org.ua/uk/platform.html>

182. Програма партії Олега Ляшка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liashko.ua/program?attempt=1>

183. Програма тренінгу для політичних лідерів на тему: «Механізми забезпечення фракційної стабільності у представницьких органах влади». //Укл.: А.М.Гандзюк. – К.: НАДУ, 2016. – 43 с.

184. Пролесєв С. В. Метафізика влади: Монографія / Пролесєв С. В. – К. : Наук.думка, 2005. – 324 с.

185. Пухкал О. Методологічні основи дослідження структурної та функціональної адекватності політичної системи України / О. Пухкал // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 227–235.
186. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>
187. Рейтинг стран мира по уровню демократии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>
188. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М. : Государственная Дума, 2002. – 203 с.
189. Розвиток лідерства / А. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні”, 2012. – 400 с.
190. Романов Р. М. Парламентаризм: теория, история и современность / Романов Р. М. – М.: МИРОС, 2002. – 296 с.
191. Рудніцька Р. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування / Рудніцька Р., Сидорчук О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
192. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо. – К.: Port-Royal, 2001. – 348 с.
193. Ручке Г. Спільні дії фракцій при формуванні парламентського підходу в Європейському парламенті у порівнянні з парламентами держав-членів / Ручке Г.; [пер. з нім.]. – К.: Політвидав України, 1986. – 126 с.
194. Савков А.П. Выборный процесс в современной Украине: государственно-управленческий аспект : монография / А. П. Савков. – Одеса. – Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – 220 с.

195. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К.: НАДУ, 2012. – 612 с.
196. Сірук М. Коаліційні клопоти. Чого вчить Україну закордонний досвід? / М. Сірук // День. – 2006. – 1 квіт. – С. 3.
197. Система діагностичних методик для вивчення комунікативних бар'єрів в організації (діагностичний компонент технології) – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7598.html>
198. Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право / О. В. Совгиря. – К. : 2005. – 243 с
199. Соціологічне опитування щодо проміжних виборів до Верховної Ради України (друга частина). – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ppi.org.ua/news/sociologichne_opituvannja_shhodo_promizhnikh_viboriv_d_o_verkhovnoji_radi_ukrajini_druga_chastina/2016-06-26-120
200. Соціологічні дослідження політичних процесів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1299101058156/sotsiologiya/sotsiologichni_doslidzhennya_politichnih_protseviv_ukrayini
201. Список Прем'єр-Міністрів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
202. Список країн за ІЛР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
203. Стандарт вищої освіти : МОН України. – Київ, 2016. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/reforma-osviti/naukovo-metodichna-rada-ministerstva/metodichni-rekomendaczi-yi.html>.
204. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації: інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння Парламенту України Ун-ту Індіани США. – К., 2006. – С. 21.

205. Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України // Інформаційно-аналітичне дослідження: Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. – Київ, 2006. – 26 с.
206. Старостина Е. В. Парламент Испании / Е. В. Старостина // Политическая наука: сб. статей. – М., 1999. – Вып. 4. – С. 104–119.
207. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/.../news/strategiya-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya>.
208. Тест на впевненість у собі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ebooktime.net/book_162_glava_67
209. Типологія політичної культури Є. Вятра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-6455.html>.
210. Титаренко О. М. Парти́йна етика та парти́йна дисципліна як фактор вирішення соціально-політичних конфліктів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/uk/modern-control-technology-c112/11876-c112-077>
211. Тодика О. Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект) : монографія / О. Ю. Тодика. – Х.: Факт, 2003. – 147 с.
212. Токвіль А. Про демократію в Америці: у 2 т.: перкл. з фр. Г. Філіпчука та М. Москаленка; передмова Андре Жардена / Алексис Токвіль. – К. : Видавничий дім “Всесвіт”, 1999. – 590 с.
213. Толерантное сознание и формирование толерантных отношений (теория и практика): сб. науч.-метод. ст. [Текст] // 2-е изд., стереотип. – М.: Изд-во Московского психолого-социального института. – Воронеж: НПО “МОДЭК”, 2003. – 368 с.
214. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.

215. У 2015 році в Україні з'явилася рекордна кількість партій – КВУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/25/7096576/>
216. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012
217. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти : [монографія] / [Авер'янов В. Б. та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Преса України, 2010. – 631 с.
218. Українська державність у ХХ столітті: історико-політологічний аналіз / О. Дергачов, Є. Бистрицький, О. Білий та ін. – К. : Політична думка, 1996. – 448 с.
219. Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. / Керівники авторського колективу А. І. Комарова, О. М. Рудакевич. – Київ, 1997. – Том 6. – 499 с.
220. Філософія Канта. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daviscountydaycare.com/zagalna-flosofya/293-flosofya-kanta-.html>
221. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії її ім. Г. С. Сковороди, голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ.: Абрикос, 2002. – 742 с.
222. Фісун О. Коаліційний уряд у сучасних демократіях : уроки для України : [аналітична записка] [Електронний ресурс] / О. Фісун, О. Крисенко, О. Баталов. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/juli/21.htm>
223. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління // О. Федорчак. Науковий вісник – 2008. – вип.1. «Демократичне врядування» - http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
224. Функції парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://udik.com.ua/books/book-1608/chapter-59877/>.

225. Хантінгтон С. Про хвилі демократизації, їхню сутність та періодизацію. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-7561.html>
226. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/33565>
227. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: підручник. – К.: Академ видав, 2003. – 608 с., с. 197–199
228. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. – 164 с.
229. Цінності об'єднаної Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf
230. Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності: Навчальний посібник /за заг. ред. проф. В. А. Гошовської / Авт. кол. – К.: НАДУ, 2016. – 193 с.
231. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? / В. Шаповал // Віче. – 2007. – № 5. – С. 14–24.
232. Шаповал В.М. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с.
233. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 496 с.
234. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльов. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
235. Шаранич С. С. Порівняльний аналіз функціонування парламентської більшості (коаліції) в європейських країнах/ С. С. Шаранич // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Сер. : Право. – 2012. – Вип. 19. – С. 65–71.
236. Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень: Дисертація на

здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Ужгород: ДВНЗ “Ужгородський національний університет”, 2013. – 196 с.

237. Швед Ю. Р. Теорія політичних партій та партійних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://npu.edu.ua!/e-book/book/html/D/iplp_kspd_Shveda%20U%20R%20Teoriia%20politichnih%20partii%20i%20partiinih%20sistem/710.html

238. Швери Р. Теория рационального выбора : универсальное средство или экономический империализм? / Р. Швери // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С. 37–46.

239. Швеція. Партійні групи в Ріксдагу: [підбірка фактичних матеріалів про роботу Ріксдагу № 12 / ПСПУ. (Аналітичний матеріал). – К., 1999. – 3 с.

240. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. Шемшученка. – К., 1999. – 368 с.

241. Шемшученко Ю. С., Скрипник О. В., Кресіна І. О. та ін. Державотворення та правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2006. – 383 с.

242. Шьонбергер К. Правове становище парламентських фракцій / Шьонбергер К. ; [пер. з нім.]. – К. : Політвидав України, 1990. – 159 с.

243. Юдин Ю. А.. Политические партии и право в современном государстве / Российская академия наук. Институт государства и права. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – 288 с.

244. Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Укр. енцикл., 1998 – Т. 3 : К – М. – 2001. – 792 с.

245. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр.енцикл., 1998 – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 744 с.

246. Яблонський В. М. Сучасні політичні партії України : політикам і початківцям / В. М. Яблонський, Я. Латко. – К. : Альтерпрес, 1999. – 227 с.

247. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 653 с.

248. Drucker P. F. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. – N. Y.: Harper&Row, 1974. – 840 p.

249. Gordon H. S., Bagehot, Walter, International Encyclopedia of the Social Science. – Vol. 1. – Ed. D. L. Sills (Macmillan Free Press, 1968); R.S. Sayers, Bagehot as an Economist, The Collected Works of Walter Bagehot/ – Vol. 9. – Ed. N. St. John-Stevas (The Economist, 1978).

250. Handziuk A.M. Peculiarities of legal regulation of fastions'activities in the partilament of Ukraine / A. Handziuk // Public Policy and Economic Development / A.M. Handziuk // Україно-польський фаховий збірник Університету імені Адама Міцкевича у м. Познань (Польща) та Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили (Україна). – Познань: Республіка Польща, Issue 9 (13). 2016. – P. 141-151. – Режим доступу до ресурсу: www.pped.amu.edu.pl

251. Heller W. B. Switch or Stick? Formal and Empirical Perspectives on Legislative Party Switching: conference paper In Annual Meetings of the American Political Science Association / W. B. Heller, C. Mershon . – 2005. – P. 1-21.

252. Herron E. S. Causes and Consequences of Fluid Faction Membership in Ukraine / E. S. Herron // Europe-Asia Studies. – 2002. – Vol. 54. – № 4. – P. 625-639.

253. History, analysis, and unabashed gossip about the start of the American Revolution in Massachusetts [Електронний ресурс] / J. L. Bell. – Режим доступу: <http://boston1775.blogspot.com/2008/01/colonial-boston-vocabulary-caucus-part.html>

254. Jeffrerson T. A Manual of parliamentary practice for the use of the Senate of the United States / Jeffrerson T. A. – Washington: Government printing office, 1993. – XXIX, 43 p.

255. Keman H. Parties and Government: Features of Governing in Representative Democracies. Handbook of Party Politics. 2006. SAGE

Publications [Электронный ресурс] / Н. Keman. – Режим доступа: http://www.sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n15.html

256. Méndez-Lago M. Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Citizens and MPs / M. Méndez-Lago, A. Martínez // The Journal of Legislative Studies. – 2002. – № 8:1. – P. 63–90.

257. Morton D. A. Note on Party Switchers / D. Morton // Canadian Parliamentary Review. – 2006. – № 4-8. – P. 2–11.

258. Parliament and democracy in the twenty-first century a guide to good practice / [Written and edited by D. Beetham]. – Geneva, Switzerland : Inter-Parliamentary Union, 2006. – 215 p.

259. Parliamentary group [Электронный ресурс] / Wikipedia. – Режим доступа: http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_group

260. Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors / [Contributors: K. Heidar – editor, R. Koole – editor]. – London: Routledge, 2000. – 303 p.

261. Parliamentary versus presidential government / Ed. by A. Lijphart. – N.Y.; Oxford: Oxford univ. press, 1994. – P. 55–61.

262. Regulations of the Chamber of deputies [Электронный ресурс] / Chamber of deputies of Romania. – Режим доступа: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>

263. Riker W. H. The theory of political coalitions. – New Haven, CT / London: Yale University Press, 1962. – 300 p.

264. Silk P. How Parliament Works / P. Silk, R. Walters. – Second ed. – London; New York : Longman, 1994. – 198 p.

265. Webster's New World College Dictionary / By Editor-In-Chief : Michael E. Agnes / Wiley Publishing, Inc., 2002. – 1744 p., c. 243.

ДОДАТКИ

Додаток А

**Довідки про практичне впровадження результатів
дисертаційного дослідження**

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Перший заступник директора Інституту
підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління
при Президентові України



Н.Б.Ларіна
20.06.2017 р.

АКТ

**про впровадження результатів
дисертаційного дослідження Гандзюка Артема Миколайовича, аспіранта
Національної академії державного управління при Президентові України
на тему «Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності
парламенту України»,
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління
у діяльність Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України**

Комісія у складі:

Голова комісії – Солоха М.Т. заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, магістр держ.упр.;

Члени комісії –

Нинюк І.І., заступник начальника відділу науково-методичного забезпечення системи підвищення кваліфікації публічних службовців Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, к.держ.упр.;

Гайдукевич В.І., заступник начальника відділу комунікативного та інформаційно-аналітичного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, к.пед.н.,

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Гандзюка Артема Миколайовича використані в освітньому процесі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України для навчання державних службовців 1-5 груп оплати праці та посадових осіб органів місцевого самоврядування для роботи на посадах I - IV категорій; а також в наданні методичної, інформаційної, консультативної допомоги регіональним і галузевим навчальним закладам, органам державної влади і органам місцевого самоврядування з питань

підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, шляхом проведення тематичних семінарів «Теоретичні засади фракційної стабільності парламенту» (у 2015-2016 рр.), «Моделі забезпечення фракційної стабільності парламентів провідних держав світу» (у 2016 р.), «Методика визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту» (у 2017 р.).

Голова комісії

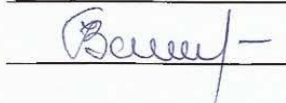


Солоха М.Т.

Члени комісії



Нинюк І.І.



Гайдукевич В.І.

Всех № 466 від 10.10.2018



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 044 255-31-15/28-80

Вих. № 113/8/107

Від "7" листопада 2017

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Гандзюка Артема Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів
забезпечення фракційної стабільності парламенту України» на здобуття
наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю
26.00.02. - механізми державного управління

Фракцією «Блок Петра Порошенка» у Верховній Раді України
використано результати дисертаційного дослідження Гандзюка Артема
Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів забезпечення фракційної
стабільності парламенту України» у частині, запропонованого ним практико-
орієнтованого підходу щодо поліпшення дисциплінованості народних
депутатів України, підвищення рівня згуртованості партії (фракції/групи) на
ідеологічних чи структурних засадах та підготовці політичних лідерів до
державницького мислення.

Використані практичні рекомендації А.М. Гандзюка з удосконалення
механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту, пов'язаних з
необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими
нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського
мандату, взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства.

З повагою,

Голова фракції

ПАРТІЇ "БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА"
у Верховній Раді України

А.В. Герасимов
(посв. № 107)



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Депутатська фракція політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ»

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-37-18, тел./факс: 255-22-71

№ 04-02/7-23

"27" нової 2014 р.

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Гандзюка Артема Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів
забезпечення фракційної стабільності парламенту України» на здобуття
наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 26.00.02. - механізми державного управління**

Депутатської фракцією Політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ» використано результати дисертаційного дослідження Гандзюка Артема Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України» у частині, запропонованого ним практико-орієнтованого підходу щодо поліпшення дисциплінованості народних депутатів України, підвищення рівня згуртованості фракції на ідеологічних чи структурних засадах та підготовці політичних лідерів до державницького мислення.

Використані практичні рекомендації А.М. Гандзюка з удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту, пов'язаних з необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату, взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства.

Голова фракції

М.Ю. Бурбак



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/95-1-15

„23” 02 201 8 р.

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Гандзюка Артема Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів
забезпечення фракційної стабільності парламенту України» на здобуття
наукового ступеня кандидата наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління**

Інститут законодавства Верховної Ради України використав результати дисертаційного дослідження Гандзюка Артема Миколайовича на тему «Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України» при підготовці до проведення заходів з питань підвищення ефективності роботи Верховної Ради України у частині удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту, пов'язаних з необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами законодавчого закріплення функціонування вільного депутатського мандату, взаємодії парламенту та уряду на засадах відкритості і партнерства; підвищення рівня згуртованості партії (фракції/групи) на ідеологічних чи структурних засадах та підготовці політичних лідерів до державницького мислення, відповідальності за свій народ, за стабільність держави та стабільне функціонування уряду.

Авторські науково-практичні розробки Гандзюка Артема Миколайовича «Методика визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту» та «Тест для діагностування рівня комунікативної толерантності» використано при проведенні семінарів для народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України та представників інститутів громадянського суспільства.

Директор,
член-кореспондент
НАН України



О.Л. Копиленко

Методика визначення індексу фракційної стабільності парламенту

Для визначення індексу фракційної стабільності парламенту пропонуються такі критерії:

1. активність співпраці народних депутатів фракції з виборцями, що визначається *відносною кількістю* запланованих зустрічей із виборцями та кількістю порушень годин прийому громадян на виборчих округах (*згідно індивідуального плану роботи народного депутата*);

2. дотримання вимог коаліційної угоди, що визначається *відносною кількістю* прийнятих законів у парламенті до планових *згідно плану дій щодо реалізації коаліційної угоди* на зазначений час;

3. реалізація основних функцій фракції: представницька; законотворча; законодавча; виборча; контрольна; навчально-виховна; інформаційно-аналітична; організаційна. Визначається *відносною кількістю* проведених заходів до запланованих (*згідно плану роботи фракції*);

4. виконання завдань передвиборчої програми парламентської партії до запланованих (*згідно плану роботи партії*, що визначається *відносною кількістю*);

5. підтримка коаліційного Уряду, що визначається *відносною кількістю* підтриманих законопроектів Уряду до запропонованих (*згідно статистичних даних Апарату ВРУ*) на зазначений час.

Кожний із запропонованих критеріїв відображає відносну величину реалізації парламентською фракцією запланованих завдань, тому вимірюється у відносних одиницях по шкалі – від 0 до 1,0.

Виміряні коефіцієнти реалізації кожного параметру додаються і поділяються на число 5 (кількість заданих параметрів). Так знаходиться середнє арифметичне значення коефіцієнта фракційної стабільності однієї фракції.

Аналогічно визначаються коефіцієнти фракційної стабільності інших фракцій, додаються і поділяються на їх кількість у парламенті.

Середнє арифметичне значення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту відповідає рівню стабільності.

Максимальний рівень цього коефіцієнту відповідає значенню від 0,76 до 1,0; середній – від 0,51 до 0,75; недостатній – від 0,26 до 0,50; низький – від 0 до 0,25.

Обов'язковими для визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту за даною методикою є наявність таких планів дій:

- народних депутатів щодо проведення зустрічей із виборцями та прийому громадян на виборчих округах;

- фракції щодо реалізації вимог коаліційної угоди та підтримки законопроектів Уряду;

- парламентських партій щодо виконання ними передвиборчої програми.

Ці плани мають бути затверджені в парламенті на рівні Апарату ВР України. Моніторингові процедури у парламенті мають виконувати незалежні експерти – акредитовані парламентом громадські організації (далі – ГО), які мають відповідний статут, а його члени – відповідний досвід діяльності.

Акредитація таких ГО може здійснюватися за прикладом акредитації журналістів у ВРУ, їх статутні положення мають бути спрямовані на дослідження діяльності вітчизняного парламенту.

Парламентські партії у складі парламентських фракцій
у Верховній Раді України

<i>ВРУ</i>	<i>Парламентські партії</i>	<i>Парламентські фракції</i>
I скликання 1990 р.	1. Комуністична партія України 2. Демократична партія України 3. Українська республіканська партія 4. Народний Рух України	1. Депутатська група “За Радянську Україну” (очолив – О. О. Мороз) 2. Опозиційна група “Народна Рада” (І. Р. Юхновський) 3. група – Демократична платформа Комуністичної партії України 4. група – Демократична партія України 5. група – Українська республіканська партія
II скликання 1994 р.	1. Комуністична партія України 2. Соціалістична партія України 3. Селянська партія України 4. Народний Рух України	1. фракція – “Народний Рух України” 2. фракція – “Комуністична партія України” 3. фракція – соціалістична партія України 4. фракція – селянська партія України 5. фракція – аграрна партія України 6. фракція – партія регіонального відродження України 7. група – “Аграрники України” 8. група – “Аграрники за реформи” 9. Міжрегіональна депутатська група 10. група – Соціально-ринковий вибір 11. група – Державність 12. група – Центр 13. група – Конституційний центр 14. група – Реформи 15. група – Єдність 16. група – Вперед, Україно! 17. група – Незалежні
III скликання 1998 р.	1. Комуністична партія України 2. Соціалістична партія України 3. Селянська партія України 4. Народний Рух України 5. Народно-демократична партія 6. ВО “Громада” 7. Партія зелених України 8. Сціал-демократична партія України 9. Прогресивна соціалістична партія України	1. фракція – Комуністична партія України 2. фракція – Народний Рух України 3. фракція – Соціалістична партія України 4. фракція – партія зелених України 5. фракція – Народно-демократична партія 6. фракція – Громада 7. фракція – Соціал-демократична партія України 8. фракція – Прогресивна соціалістична партія України 9. фракція – Селянська партія України 10. фракція – Реформи і порядок 11. фракція – Український Народний Рух 12. фракція – Батьківщина 13. фракція – Яблуко 14. група – Незалежні 15. група – Відродження регіонів 16. група – Трудова Україна 17. група – Демократичний Союз

		18. група – Солідарність 19. група – Регіони України 20. група – Єдність
IV скликання 2002 р.	1. Комуністична партія України 2. Блок “Наша Україна” 3. Блок “За єдину Україну” 4. Блок Юлії Тимошенко 5. Соціалістична партія України 6. Соціал-демократична партія України	1. фракція – За Єдину Україну 2. фракція – Блок Наша Україна 3. фракція – Комуністична партія України 4. фракція – Соціал-демократична партія України 5. фракція – Блок Юлії Тимошенко 6. фракція – Соціалістична партія України
V скликання 2006 р.	1. Партія Регіонів 2. Блок Юлії Тимошенко 3. Блок “Наша Україна” 4. Соціалістична партія України 5. Комуністична партія України	1. фракція – Партія регіонів 2. фракція – Блок Наша Україна 3. фракція – Комуністична партія України 4. фракція – Блок Народна самооборона 5. фракція – Блок Юлії Тимошенко 6. фракція – Соціалістична партія України
VI скликання 2007 р.	1. Партія регіонів 2. Блок “Наша Україна – народна самооборона” 3. Блок Юлії Тимошенко 4. Блок Володимира Литвина 5. Комуністична партія України 6. Соціалістична партія України	1. фракція – Наша Україна – народна самооборона 2. фракція – Блок Юлії Тимошенко 3. фракція – Партія регіонів 4. фракція – Комуністична партія України 5. фракція – Блок Володимира Литвина
Дострокові, 2008 р.	1. Партія регіонів 2. Блок “Наша Україна – народна самооборона” 3. Блок Юлії Тимошенко 4. Блок Володимира Литвина 5. Комуністична партія України 6. Соціалістична партія України	1. фракція – Партія регіонів 2. фракція – Комуністична партія України 3. фракція – Блок Володимира Литвина 4. фракція – Наша Україна – народна самооборона 5. фракція – Блок Юлії Тимошенко 6. фракція – Соціалістична партія України
VII скликання 2012 р	1. Партія регіонів 2. ВО “Батьківщина” 3. ВО “Свобода” 4. Партія “Удар” 5. Комуністична партія України	1. фракція – Партія регіонів 2. фракція – ВО “Батьківщина” 3. фракція – ВО “Свобода” 4. фракція – Партія “Удар” 5. фракція – Комуністична партія України 6. група – Суверена Європейська Україна 7. група – Економічний розвиток
VIII скликання 2014	1. партія Блок Петра Порошенка 2. партія Народний фронт 3. об’єднання “Самопоміч” 4. партія “Опозиційний блок” 5. Радикальна партія Олега Ляшка 6. партія “Блок Юлії Тимошенко”	1. фракція – партія Блок Петра Порошенка 2. фракція – партія Народний фронт 3. фракція – об’єднання “Самопоміч” 4. фракція – партія “Опозиційний блок” 5. фракція – Радикальна партія Олега Ляшка 6. фракція – партія “Блок Юлії Тимошенко” 7. група – “Воля народу” 8. група – економічний розвиток

Аналіз виконання народними депутатами
ВРУ VIII скликання передвиборчих зобов'язань парламентських партій
(станом на червень 2016 р.)

Парламентська партія	Головні гасла передвиборчої програми	Ініційовані/ або прийняті/ нормативні акти (законів, указів Президента, постанов ВРУ, постанов КМУ)
Блок Петра Порошенка (Солідарність) http://solydarnist.org/?page_id=874	ЖИТИ ПО-НОВОМУ! (Жити вільно! Жити в достатку! Жити чесно! Жити безпечно!)	про: <ol style="list-style-type: none"> 1. державну службу; 2. децентралізацію влади; 3. внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій; 4. реформу правоохоронної системи (судів, міліції, СБУ, прокуратури); 5. перетворення Антимонопольного комітету у ключовий економічний регулятор і збереження системи спрощеного оподаткування для малого та середнього бізнесу; 6. антикорупційну люстрація судових, правоохоронних, податкових і митних органів; 7. публічний контроль за діяльністю суддів; 8. формування професійного корпусу державних службовців; 9. створення суспільного телебачення; 10. прозорість структури власності ЗМІ; 11. суддівське самоврядування; 12. вибори до ВРУ за пропорційною системою з відкритими списками; 13. громадський контроль за діяльністю державних органів; 14. очищення влади; 15. призначення нового Генерального прокурора; 16. прийняття Положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, визнано такими, що є чинними на території України згідно з Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII http://www.president.gov.ua/
Народний Фронт http://nfront.in.ua	Наша мета – Європейська Україна “Народний фронт” – сильна команда для складних часів!	про: <ol style="list-style-type: none"> 1. створення нової поліції; 2. децентралізацію влади; 3. виконання вимог МВФ щодо встановлення європейських цін на комунальні послуги, електроенергію та ін.; 4. про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи); 5. внесення змін до Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну

цілісність України;

6. прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку речового забезпечення військовослужбовців;

7. національне антикорупційне бюро;

8. обов'язкове декларування чиновниками доходів і витрат;

9. розкриття структури власності підприємств;

10. розвиток АПК;

11. демонополізацію;

12. довгострокову програму підвищення енергоефективності;

13. вищу освіту;

14. державну службу;

15. ринок природного газу;

16. висвітлювання декларацій посадових осіб в Інтернеті;

17. зменшення кількості дозволів і ліцензій;

18. суддівське самоврядування;

19. облаштування кордонів;

20. нову військову доктрину;

21. статус учасників бойових дій;

22. громадський контроль за діяльністю державних органів;

23. очищення влади;

24. внесення зміни до переліку закладів і установ освіти, охорони здоров'я та соціального захисту і посад, робота на яких дає право на пенсію за вислугу років

про:

1. зняття тарифів на газ;

2. Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором;

3. внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України;

4. державну службу;

5. реформу пенітенціарної системи;

6. створення судів присяжних і кваліфікаційно-дисциплінарних комісій за участю громадськості, які контролюватимуть діяльність суддів;

7. недоторканність президента, депутатів і суддів;

8. запровадження електронного уряду;

9. запровадження власних санкцій проти Росії;

10. механізм приватного обвинувачення;

11. висвітлювання декларацій посадових осіб в Інтернеті;

12. запровадження безвізового режиму з країнами ЄС;

13. децентралізацію влади;

14. введення в дію Угоди про Асоціацію з ЄС;

15. національне антикорупційне бюро;

16. запровадження інституту бізнес омбудсмена;

17. зменшення кількості дозволів і ліцензій;

18. суддівське самоврядування;

ВО
"Батьківщина" Подолання
бідності й
забезпечення
<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/WP502?pf7171=149&PT001F01=910> зайнятості і
добробуту.

		19. статус учасників бойових дій; 20. прозорість фінансування партій; 21. імпичмент Президента; 22. парламентську опозицію; 23. вибори до ВРУ за пропорційною системою з відкритими списками; 24. громадський контроль за діяльністю державних органів; 25. очищення влади; 26. внесення змін до Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року
Об'єднання "Самопоміч"	НАША СИЛА – В ЄДНОСТІ!	про:
http://samopomich.ua/ru/documents/program/	Обов'язок держави – захистити кожного з нас.	1. очищення влади; 2. запровадження муніципальних органів правопорядку; 3. Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором; 4. внесення змін до Податкового кодексу України щодо військового збору; 5. прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції; 6. запровадження медичного страхування; 7. прозорі державні закупівлі; 8. висвітлювання декларацій посадових осіб в Інтернеті; 9. національне антикорупційне бюро; 10. зменшення кількості дозволів і ліцензій; 11. скасування недоторканості суддів; 12. суддівське самоврядування; 13. громадський контроль за діяльністю державних органів; 14. децентралізацію влади; 15. утворення військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів та внесення змін у додаток до Порядку проведення військової підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу
Радикальна партія Олега Ляшка	Перемога і десепаратизація. Корупцію – на вила!	про:
http://ukurier.gov.ua/uk/articles/peredviborna-programa-radikalnoyi-partiui-olega-ly	Політична реформа і українська влада. Економіка – для простих людей. Без села – не буде України. Людям – захист, добробут, майбутнє.	внесення змін до Податкового кодексу України; 1. про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором; 2. про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні; 3. вибори до ВРУ за пропорційною системою з відкритими списками; 4. децентралізацію влади;

5. затвердження Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції;
6. утворення "Державного бюро розслідувань"

Опозиційний Блок
<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/WP502?pt001f01=910&pf7171=199>

11 кроків до миру та розвитку:
 1-3. забезпечити мир в державі;
 4-6. навести порядок у державі;
 7-9. захистити людей від кризи;
 10-11. підняти економіку

- про:
1. національну програму відродження Донбасу;
 2. запровадження медичного страхування;
 3. децентралізацію влади;
 4. пільги чорнобильцям

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо вирішення ситуаційних завдань під час проведення конкурсу на зайняття посади консультанта депутатської фракції/групи ВРУ

Ситуаційні завдання сформовані для претендентів на посаду консультанта депутатської фракції/групи ВРУ, відповідно до:

– переліку основних умінь та навичок кандидатів, які претендують на зайняття цієї посади, визначених Положенням про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 378/95-ВР;

– переліку основних вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду консультанта депутатської фракції/групи ВРУ відповідно до Закону України “Про Верховну Раду України”, Положення про Апарат Верховної Ради України.

Під час проведення конкурсу на зайняття посади консультанта депутатської фракції/групи ВРУ пропонується використовувати комп’ютерну програму, що діє, наприклад, в НАДУ при Президентові України, коли у результаті випадкового вибору визначається для всіх претендентів два з п’яти заданих ситуаційних завдань, відповідно з вимогами організаторів конкурсу.

Всі ситуаційні завдання перед конкурсом розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, що дає можливість кандидату зорієнтуватись у їх повному переліку.

Під час конкурсу кожний кандидат у своїй групі претендентів отримує однакове завдання і за шаблоном, поданим у програмі Power Point, готує презентацію його вирішення за допомогою персонального комп’ютера.

Шаблон програми Power Point включає 7 слайдів, в кожному з яких конкурсант розкриває:

- 1) актуальність завдання;
- 2) об’єкт, предмет, мета завдання;
- 3-6) способи вирішення завдання;
- 7) висновки.

Конкурсна комісія оцінює виконання Power Point презентації та її усне обґрунтування за параметрами, які відповідають вимогам до професійної компетентності посади, визначеної для 7-9 рівнів Національної рамки кваліфікацій [] з урахуванням сфери діяльності кандидата.

На вирішення одного ситуаційного завдання кандидатів надається не більше 1 години.

Для оцінювання кожної окремої вимоги до професійної компетентності при вирішенні ситуаційного завдання використовується така система:

- **2 бали** виставляється кандидатам, які виявили глибокі знання та успішно виконали (вирішили) ситуаційне завдання, що відповідає 9 рівню Національної рамки кваліфікацій. А саме, продемонстрували здатність визначати та розв’язувати соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають застосування нових системоутворювальних знань і прогресивних технологій;

- **1 бал** виставляється кандидатам, які справилися з ситуаційним завданням у обсязі, достатньому для подальшої роботи та відповідають 7 - 8 рівням Національної рамки кваліфікацій. А саме, продемонстрували здатність розв’язувати: а) складні задачі і проблеми у певній галузі професійної діяльності, що передбачає здійснення інновацій та

характеризується невизначеністю умов і вимог; б) комплексні проблеми в галузі професійної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних знань та/або професійної практики;

- **0 балів** виставляється кандидатам, які не вирішили ситуаційне завдання у встановлений строк.

Оцінювання результатів вирішення ситуаційних завдань здійснюється кожним членом комісії індивідуально. Остаточною оцінкою у балах за вирішення ситуаційного завдання є середнє арифметичне значення індивідуальних оцінок.

Конкурсна комісія може прийняти рішення про залучення експертів у відповідній сфері, для оцінки відповідності окремим вимогам, які оцінюються за допомогою ситуаційних завдань. У такому випадку оцінку (0-1-2) дає експерт. Така оцінка є остаточною оцінкою відповідності певній вимозі.

Вирішення ситуаційних завдань проводиться в приміщенні, обладнаному комп'ютерами в малочисельних групах (див.: табл. 1).

Таблиця 1

Ситуаційні завдання
для учасників конкурсу на зайняття вакантної посади
консультанта депутатської фракції/групи ВРУ

<i>Перелік основних вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду</i>	<i>Ситуаційні завдання (кейси) для учасників конкурсу на зайняття вакантної посади</i>
знати основні напрями роботи депутатських фракцій/груп	розкрити сутність основних напрямів роботи депутатських фракцій/груп
розуміти пріоритетні напрями роботи депутатських фракцій/груп	обґрунтувати пріоритетні напрями роботи депутатських фракцій/груп
мати досвід проведення ефективних організаційних заходів	навести приклад ефективного організаційного заходу депутатських фракцій/груп
знати структуру ВРУ	обґрунтувати організаційну структуру ВР України
готує матеріали з питань, що вносяться на розгляд ВРУ	обґрунтувати технологію розробки закону
готує матеріали з питань, що вносяться на розгляд комітетів	обґрунтувати технологію подання матеріалів, що вносяться на розгляд комітетів
готує матеріали з питань, що вносяться на розгляд депутатських фракцій/груп	обґрунтувати технологію подання матеріалів, що вносяться на розгляд депутатських фракцій/груп
готує матеріали з питань, що вносяться на розгляд інших органів та організацій	обґрунтувати технологію подання матеріалів, що вносяться на розгляд до КМУ
надає членам фракції/групи допомогу в здійсненні контролю за виконанням прийнятих ними рішень	запропонувати систему контролю за виконанням прийнятих рішень членам фракції/групи
допомагає народним депутатам України у розгляді та вирішенні порушених ними питань	запропонувати механізм забезпечення ефективності роботи народних депутатів України у розгляді та вирішенні порушених ними питань
бере участь в організації вивчення	запропонувати механізм забезпечення

громадської думки, потреб і запитів виборців	ефективності відносин членів фракції/групи з виборцями
вносить пропозиції щодо вирішення даних питань виборців	визначити й обґрунтувати основний/стандартний перелік пропозицій щодо вирішення питань виборців
веде діловодство	визначити й обґрунтувати основний перелік документації фракції/групи
забезпечує збереження документів, які надходять на ім'я депутатської фракції/групи	запропонувати механізм збереження документів, які надходять на ім'я депутатської фракції/групи
контролює своєчасне надходження відповідей на звернення депутатської фракції/групи	запропонувати механізм контролю за своєчасним надходженням відповідей на звернення депутатської фракції/групи
надає членам депутатської фракції/групи організаційно-технічну допомогу, пов'язану з діяльністю депутатської фракції/групи	розробити пропозиції щодо надання членам депутатської фракції/групи організаційно-технічної та іншої допомоги, пов'язаної з діяльністю депутатської фракції/групи
надає членам депутатської фракції/групи допомогу, пов'язану з діяльністю депутатської фракції/групи, окрім організаційно-технічної	розробити пропозиції щодо оптимізації діяльності депутатської фракції/групи

ПРОГРАМА

тренінгу для політико-управлінських лідерів на тему:
***“Механізми забезпечення фракційної
стабільності у представницьких органах влади”***

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

На сучасному етапі розвитку незалежної України назріла необхідність професійного розвитку представників політичної та парламентської еліти, здатних стабілізувати роботу парламентських фракцій/груп та приймати консолідовані рішення та закони.

Політична і парламентська еліта виступає суб'єктом представницької влади, у тому числі парламенту, обласних і міських рад, яка приймає політичні рішення та здійснює публічне управління на всіх державних рівнях.

Курс на відповідність кваліфікації політико-управлінських лідерів потребам політичного та соціально-економічного розвитку Української держави, позитивну стабілізацію членів політичних партій, зміцнення якісного складу політичних партій обумовлюють необхідність якісного вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників як лідерів.

Згідно сучасних стратегій реформування Української держави, зокрема Постанови КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року” / Про затвердження Державної стратегії регіонального/, важливим є підвищення ролі громадських об'єднань, у тому числі, політичних партій у формуванні пріоритетних напрямів розвитку регіонів, їх реалізації та здійсненні контролю за реалізацією. Тому залучення до політичних партій найбільш компетентних, національно спрямованих, патріотичних, політично активних громадян та їх постійне вдосконалення. Особливо важливою є поведінка членів політичних партій, їх рівень моральних якостей, здатність бути доброчесними та відкритими.

Програма тренінгу передбачає вдосконалення особистісних якостей особистості, що є складовими *професійної компетентності керівника*, під якою у провідних країнах світу розуміють головну цінність, на якій ґрунтується сучасна професійна діяльність. У Законі України “Про вищу освіту” компетентність розглядається, як динамічна комбінація знань, розуміння, вмінь, цінностей, інших особистісних якостей, що є результатом навчання за освітньо-професійною, освітньо-науковою програмами і лежить в основі кваліфікації випускника вищого навчального закладу.

Проблема професійної компетентності пов'язана з конкурентоздатністю спеціалістів; знаннями, які стають єдиним джерелом їх довгострокової стійкої конкурентної переваги.

Запропонований нами тренінг для політичних лідерів на тему *“Механізми забезпечення фракційної стабільності у представницьких органах влади”* спрямований на розвиток лідерських якостей особистості, таких як відповідальність, толерантність, транспарентність, які сприяють відповідальному прийняттю політичних та загальнодержавних рішень, толерантному способу комунікацій при прийнятті консолідованих рішень/законів та створенню умов транспарентності (відкритості й підзвітності) при підготовці законопроектів і прийнятті законів.

У процесі навчання *розвиток відповідальності* у слухачів відбувається шляхом розв'язання ними практичних ситуаційних завдань (кейсів), розроблених нами для конкурсного відбору претендентів на вакантну посаду консультанта депутатської фракції/групи; *розвиток комунікативної толерантності* – шляхом проведення самоаналізу результатів тесту “Комунікативна толерантність”, визначення власних

слабких і сильних сторін у процесі спілкування; *розвиток транспарентності* як якості відкритості та підзвітності слухачів – шляхом аналізу їх готовності до парламентської діяльності за критеріями, визначеними для коефіцієнта фракційної стабільності парламенту.

Таким чином, слухачі під час тренінгу здобувають здатності самостійного розв’язання практичних завдань, критичного ставлення до власної поведінки, самоаналізу рівня готовності до парламентської діяльності, що відповідає 7-9 рівням Національної рамки кваліфікацій.

Зміст матеріалу для тренінгу ґрунтується на чинних нормативно-правових актах щодо діяльності парламентських фракцій/груп у ВРУ та результатах дисертаційного дослідження автора. Враховано вимоги до політичних лідерів – керівників партій, фракцій, груп, консультантів депутатських фракцій/груп.

Мета тренінгу: розвиток ціннісних складових професійної компетентності керівників-лідерів політичних партій, фракцій/груп та їх консультантів.

Структура тренінгу складається з трьох взаємопов’язаних модулів, які забезпечуються заняттями в інтерактивній формі навчання, тренінг має теоретичну та практичну складові.

Перший модуль включає відомості про теоретичні засади фракційної стабільності парламенту та моделі їх організації.

Другий модуль передбачає засвоєння технології формування і розвитку фракційної стабільності парламенту на основі методики визначення його коефіцієнта.

Третій модуль забезпечує опанування навичками вироблення толерантної, відповідальної, транспарентної поведінки керівників депутатських фракцій/груп.

Процес навчання здійснюється за всіма вимогами до тренінгу (англ. *Training* від *train* – навчати, виховувати) як методу активного навчання, спрямованого на розвиток знань, умінь і навичок, якостей особистості у певній сфері діяльності. За результатами участі у тренінгу слухачі мають оволодіти системою знань, навичок та соціальних установок у галузі парламентаризму та політичного менеджменту.

НАВЧАЛЬНИЙ ПЛАН

№	Назва модуля	Кількість годин
1	Теоретичні засади фракційної стабільності парламенту та моделі їх організації.	2
2	Технології формування і розвитку фракційної стабільності парламенту на основі методики визначення її коефіцієнта.	2
3	Вироблення толерантної, відповідальної, транспарентної позиції керівників депутатських фракцій/груп.	2
Усього		6

НАВЧАЛЬНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва модуля, теми	Види занять	Кількість годин
Модуль 1 Теоретичні засади фракційної стабільності парламенту та моделі їх організації			2
1.	Теоретичні засади фракційної стабільності парламенту	Міні-лекція	0,5
2.	Моделі організації фракційної стабільності парламентів різних держав	Семінарсько-практичне заняття	0,5
3.	Передвиборчі програми парламентських партій: реальність чи популізм? (з використанням Інтернет ресурсів)	Практичне заняття	1

Модуль 2 Технології формування і розвитку фракційної стабільності парламенту на основі методики визначення відповідного коефіцієнта			2
4.	Авторська методика визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту	Міні-лекція	0,5
5.	Обрахунок коефіцієнта фракційної стабільності Верховної Ради України чинного скликання (з використанням Інтернет ресурсів)	Практичне заняття – робота у міні групах	1
6.	Розроблення пропозицій з підвищення рівня фракційної стабільності ВРУ	Практичне заняття – мозковий штурм	0,5
Модуль 3 Вироблення толерантної, відповідальної, транспарентної позиції керівників депутатських фракцій/груп			2
7.	Вимірювання рівня комунікативної толерантності, відповідальності та в групі (з використанням тестів)	Практичне заняття – розв'язання тестів	1
8.	Обґрунтування підтримки законопроектів, запропонованих Урядом до коаліційної угоди (використання Інтернет ресурсів)	Практичне заняття – ділова гра	1
Усього			6

ПРОГРАМА ТРЕНІНГУ

МОДУЛЬ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ ТА МОДЕЛІ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЇ

Тема 1. Теоретичні засади фракційної стабільності парламенту (міні-лекція, 0,5 год.)

Сутність фракційної структуризації парламенту. Умови створення та функціонування депутатських фракцій/груп.

Фракційна стабільність парламенту. Зовнішньо- та внутрішньо-фракційні чинники її забезпечення.

Нормативно-правове забезпечення дотримання фракційної дисципліни, системних зв'язків народних депутатів із виборцями, вимог передвиборчої програми політичної (зокрема, парламентської) партії.

Тема 2. Моделі організації фракційної стабільності парламентів різних держав (семінарсько-практичне заняття, 0,5 год.)

Основні ознаки парламентських фракцій/груп та моделі організації їх діяльності в країнах з розвиненою демократією.

Організація діяльності депутатських фракцій/груп у Верховній Раді України та її проблеми.

Тема 3. Передвиборчі програми парламентських партій: реальність чи популізм? (з використанням Інтернет ресурсів) (практичне заняття, 1 год.)

Основні вимоги до програм політичних партій та їх передвиборчих програм.

Аналіз цілей парламентських партій чинного скликання Верховної Ради України та визначення їх основних цінностей.

МОДУЛЬ 2. ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ НА ОСНОВІ МЕТОДИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДНОГО КОЕФІЦІЄНТА

Тема 4. Авторська методика визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту

(міні-лекція, 0,5 год.)

Сутність методики визначення коефіцієнта фракційної стабільності парламенту як середньоарифметичної величини реалізації показників активності зв'язків народних депутатів фракції з виборцями, дотримання ними вимог коаліційної угоди, якісної реалізації основних функцій фракції, якісного виконання завдань передвиборчих програм парламентських партій, підтримки коаліційного Уряду.

Тема 5. Коефіцієнт фракційної стабільності Верховної Ради України

(з використанням Інтернет ресурсів)

(практичне заняття – робота у міні групах, 1 год.)

Розрахунок коефіцієнта фракційної стабільності Верховної Ради України та обґрунтування отриманого результату.

Тема 6. Пропозиції щодо підвищення рівня фракційної стабільності ВРУ

(практичне заняття – мозковий штурм, 0, 5 год.)

Надання пропозицій органам публічної влади щодо підвищення рівня фракційної стабільності Верховної Ради України.

МОДУЛЬ 3. ВИРОБЛЕННЯ ТОЛЕРАНТНОЇ, ВІДПОВІДАЛЬНОЇ, ТРАНСПАРЕНТНОЇ ПОЗИЦІЇ КЕРІВНИКІВ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ/ГРУП

Тема 7. Рівні комунікативної толерантності, відповідальності, транспарентності слухачів групи

(з використанням тестів)

(практичне заняття – вимірювання, 1 год.)

Визначення рівнів комунікативної толерантності, відповідальності, транспарентності слухачів за допомогою тестів. Узагальнення результатів.

Обмін досвідом щодо набуття позитивних результатів за даними тестами.

Тема 8. Обґрунтування законопроектів, запропонованих Урядом до коаліційної угоди

(використання Інтернет ресурсів)

(практичне заняття - ділова гра, 1 год.)

Аналіз чинної коаліційної угоди у парламенті та відбір реально виконуваних та популістських законопроектів.

Обґрунтування тих законопроектів Уряду, які потребуватимуть першочергової підтримки коаліції.

Обґрунтоване опонування законопроектів Уряду, заявленим у коаліційній угоді.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Бакальчук В. О. Толерантність як ціннісна складова української культурної ідентичності [Текст]. – // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 153-158.
2. Гандзюк А. М. Фракційна структуризація парламенту – ознака наявності, розвитку та втілення демократичних цінностей у публічному управлінні // А. М. Гандзюк // Право та державне управління: зб. наук. пр. / Класич. приват. ун-т, Запоріж. торг.-пром. палата. – Запоріжжя – 2015. – № 3. – С. 104-109.

3. Гандзюк А. М. Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління// А. М. Гандзюк // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2015. – С. 376-378.
4. Гандзюк А. М. Категорійно-понятійний апарат дослідження парламентських фракцій // А. М. Гандзюк // Глобальне управління: теорія та практика: матеріали першої Міжнар. наук.-практ. конф.: збірник наукових праць серії “Україна – Греція” (Афіни, 2015 р.) / [за ред. М. Х. Корецького]. – Афіни: Євро-Середземноморська Академія мистецтв і наук, 2015. – С. 32-36.
5. Гандзюк А. М. Проблеми парламентських фракцій (груп) та їх стабільності// А. М. Гандзюк // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком. Державне управління освітою: виклики часу: матеріали IX регіональної наук.-практ. конф. за міжнар. участю та круглого столу (м. Дніпропетровськ, 26 листопада 2015 р.) / [за заг. ред. С. О. Шевченка]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 247-250.
6. Голишев В. М. Парламентські об'єднання: світовий досвід та українська практика (політологічний аналіз): дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. – К., 2004. – С. 34.
7. Гошовська В. А. Сучасні підходи до підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах практико-орієнтованої освіти // Технології забезпечення якості освіти в державному управлінні: виклики сьогодення: матеріали другої Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 листоп. 2012 р.): до 15-річчя галузі науки “Державне управління” / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, М. М. Білінської. – К.:НАДУ, 2012. – С. 155-157.
8. Гошовська В. А. Українська еліта у державотворчому процесі сучасної України / В. А. Гошовська – К.: НАДУ, 2013. – 201 с.
9. Гошовська В. А. Осмислення державно-управлінською елітою суспільно-демократичних цінностей (за матеріалами соціологічного дослідження) [Текст] / В. А. Гошовська, І. Г. Сурай // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління : зб. наук. пр. – 2013. – № 3. – С. 34-41.
10. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства [Текст] / В.А.Гошовська // Аналітика і влада: журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2012. – № 6. – С. 21-25.
11. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 268 с.
12. Інноваційна модель підвищення кваліфікації педагогічних працівників на засадах кредитно-модульної форми організації навчання: Науково-методичний пос. у 2-х кн. Кн. 1. / [за заг. ред. Л. І. Даниленко]. – К.: МОН і Світовий банк, 2011. – 80 с.
13. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства: монографія / С. А. Калашнікова. – К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.
14. Керівництво та лідерство в системі державної служби : навчально-методичний посібник / Авт.: Ковбасюк Ю. В., Гошовська В. А., Пашко Л. А. – К. : НАДУ, 2011. – 147 с.
15. Семиченко В. А. Психологія особистості. – К.: Видавець Ешке О.М., 2001. – 427 с.
16. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.

Тест для діагностування рівня комунікативної толерантності
(за В. В. Бойко)

[Семиченко В. А. Психологія особистості. – К.: Ешке О.М., 2001. – 427 с.]

Інструкція: “У Вас є нагода зробити екскурс у розмаїття людських стосунків. Із цією метою Вам пропонується оцінити себе в дев’ятох запропонованих нескладних ситуаціях взаємодії з іншими людьми. При відповіді важлива перша реакція. Пам’ятайте, що немає поганих або гарних відповідей. Відповідати треба, довго не роздумуючи і не пропускаючи запитання.

До кожної ситуації наведено судження, які треба оцінити залежно від того, наскільки вони правильні щодо Вас особисто:

0 балів — зовсім неправильно;

1 бал — дещо правильно;

2 бали — правильно значною мірою;

3 бали — найправильніше.

Текст опитувальника комунікативної толерантності

Аспект взаємин і судження щодо нього	Бали
<i>I. Перевірте себе, наскільки Ви здатні сприймати чи не сприймати індивідуальності людей, що зустрічаються Вам</i>	
1. Повільні люди зазвичай діють мені на нерви	
2. Мене дратують метушливі, непосидючі люди	
3. Гучні дитячі ігри важко сприймаю	
4. Оригінальні, нестандартні, яскраві особистості звичайно діють на мене негативно	
5. Бездоганна у всьому людина насторожила б мене	
Разом	
<i>II. Перевірте себе, чи немає у Вас тенденції оцінювати людей на основі власного “Я”</i>	
1. Мене звичайно виводить з рівноваги некмітливий співрозмовник	
2. Мене дратують любителі поговорити	
3. Мені обтяжлива розмова в потязі або літаку з байдужим для мене попутником, якщо він сам виявив ініціативу	
4. Мене б гнітили розмови випадкового попутника, що поступається мені за рівнем знань і культури	
5. Мені важко знайти спільну мову з партнерами іншого інтелектуального рівня, ніж у мене	
Разом	
<i>III. Перевірте себе, наскільки категоричні або незмінні Ваші оцінки щодо людей навколо Вас</i>	
1. Сучасна молодь викликає неприємні почуття своїм зовнішнім виглядом (зачіска, косметика, одяг)	
2. Так звані “нові українці” звичайно справляють неприємне враження або безкультур’ям, або дивацтвом	
3. Представники деяких національностей у моєму оточенні відверто несимпатичні мені	
4. Є тип чоловіків (жінок), який я не терплю	
5. Терпіти не можу ділових партнерів з низьким професійним рівнем	
Разом	

<i>IV. Перевірте себе, якою мірою Ви вмієте приховувати або згладжувати неприємні враження при зіткненні з некоммунікбельними якостями людей</i>	
1. Вважаю, що на брутальність треба відповідати тим самим	
2. Мені важко приховати, якщо людина чимось неприємна	
3. Мене дратують люди, які прагнуть у суперечці наполягти на своєму	
4. Мені неприємні самовпевнені люди	
5. Зазвичай мені важко втриматися від зауваження на адресу розгніваної або знервованої людини, яка штовхається в транспорті	
Разом	
<i>V. Перевірте себе, чи є у Вас схильність переробляти і перевиховувати партнера</i>	
1. Я маю звичку повчати інших	
2. Невиховані люди обурюють мене	
3. Я часто ловлю себе на тому, що намагаюся виховувати когось	
4. Я за звичкою постійно роблю кому-небудь зауваження	
5. Я люблю командувати близькими	
Разом	
<i>VI. Перевірте себе, якою мірою Ви схильні пристосовувати партнерів під себе, робити їх зручними</i>	
1. Мене дратують люди похилого віку, коли вони в годину пік з'являються в міському транспорті або в магазинах	
2. Жити в номері готелю зі сторонньою людиною – для мене просто катування	
3. Коли партнер не погоджується в чомусь із моєю правильною позицією, то це звичайно дратує мене	
4. Я виявляю нетерплячість, коли мені заперечують	
5. Мене дратує, якщо партнер робить щось по-своєму, не так, як мені того хочеться	
Разом	
<i>VII. Перевірте себе, чи властива Вам така тенденція поведінки:</i>	
1. Звичайно я сподіваюся, що мої кривдники дістануть по заслугах	
2. Мені часто дорікають за буркотливість	
3. Я довго пам'ятаю образи, заподіяні мені тими, кого я ціную або поважаю	
4. Не можна прощати товаришам по службі (навчанні) безтактні жарти	
5. Якщо діловий партнер ненавмисно зачепить моє самолюбство, то я на нього ображуся	
Разом	
<i>VIII. Перевірте себе, якою мірою Ви терпимі до дискомфортних станів людей, що оточують Вас</i>	
1. Я осуджую людей, які жаліються іншим	
2. Внутрішньо я не схвалюю колег (приятелів), які при нагоді розповідають про свої хвороби	
3. Я намагаюся уникати розмови, коли хтось починає скаржитися на своє сімейне життя	
4. Зазвичай я без особливої уваги вислуховую сповіді друзів (подруг)	
5. Іноді мені подобається подратувати кого-небудь з рідних і друзів	
Разом	
<i>IX. Перевірте себе, які Ваші адаптаційні здібності у взаємодії з людьми</i>	
1. Зазвичай мені важко йти на поступки партнерам	
2. Мені важко жити у злагоді з людьми, у яких поганий характер	

3. Як правило, я важко пристосовуюся до нових партнерів по спільній роботі	
4. Я уникаю підтримувати стосунки з дещо дивними людьми	
5. Зазвичай я принципово наполягаю на своєму, навіть якщо розумію, що партнер має рацію	
Разом	

Обробка й аналіз результатів

Підрахуйте суму балів, отриманих Вами за всі відповіді. Висновок: чим більше балів, тим нижчим є рівень Вашої комунікативної толерантності. Максимальна кількість балів, яку можна отримати – 135, свідчить про абсолютну нетерпимість до людей навколо Вас, що неможливо для нормальної особистості. Так само навряд чи можливо одержати нуль балів – свідчення терпимості до всіх типів партнерів у будь-яких ситуаціях. У середньому, за даними автора методики, опитані набирають: керівники медичних установ і підрозділів – 40 балів, медсестри – 43 бали, вихователі – 31 бал.

Порівняйте свої дані з наведеними і зробіть висновок про свою комунікативну толерантність. Зверніть увагу на те, за якими з 9 запропонованих вище поведінкових ознак у Вас високі сумарні оцінки (тут можливий інтервал від 0 до 15 балів). Чим більше балів за конкретною ознакою, тим менше Ви терпимі до людей у цьому аспекті взаємин з ними. Навпаки, чим нижчі Ваші оцінки за тією або іншою поведінковою ознакою, тим вищим є рівень загальної комунікативної толерантності за цим аспектом стосунків з партнерами. Звичайно, отримані дані дають змогу помітити лише деякі основні тенденції, властиві Вашій взаємодії з партнерами. У безпосередньому, живому спілкуванні особистість виявляється яскравіше й різноманітніше.

**Питання до інтерв'ю
з народними депутатами Верховної Ради України VIII скликання**

Шановний народний депутате України, з метою визначення **чинників, що впливають на забезпечення фракційної стабільності парламенту**, просимо Вас відповісти на такі запитання:

1. Чи вважаєте Ви, що парламентські фракції (групи) мають сформуватись **лише** за партійною ознакою? (Так, ні – підкресліть). Чому? _____ (обґрунтуйте).

2. Чи **можуть** народні депутати, обрані на мажоритарній основі, входити до складу фракцій, створених із народних депутатів, обраних на пропорційній основі? Чи **тільки** до парламентських груп? (Так, ні – підкресліть). Чому? _____ (обґрунтуйте).

3. Що, на Ваш погляд, потрібно зробити, щоб фракція (група) у своєму складі існувала протягом усієї каденції Верховної Ради України **без змін**? _____ (обґрунтуйте).

4. Що, **як правило**, об'єднує народних депутатів у єдину фракцію (групу)? Назвіть декілька причин: _____.

5. Які причини, як правило, **перешкоджають** у прийнятті спільного рішення? Назвіть декілька з них: _____.

6. Що потрібно змінити, щоб парламентські фракції (групи) працювали **ефективніше**? Назвіть декілька механізмів: _____.