

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису**

**АРАХАМІЯ ДАВИД ГЕОРГІЙОВИЧ**

**УДК 328.126:342.53:35](477)**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ  
НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ**

**281 – Публічне управління та адміністрування**

**28 – Публічне управління та адміністрування**

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі  
публічного управління та адміністрування**

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

**\_\_\_\_\_ Д. Г. Арахамія**

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

**Київ–2026**

## АНОТАЦІЯ

**Арахамія Д. Г.** Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2026.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення конкретного наукового завдання у сфері публічного управління та адміністрування, що полягає в обґрунтуванні інституційних механізмів формування та особливостей діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України в умовах парламентсько-президентської форми правління та надзвичайних умовах правового режиму воєнного стану.

Визначено етапи правової інституціоналізації коаліції депутатських фракцій – первинну та конституційну: перший етап (1990–2002) – вирізняється відсутністю чіткої регламентації діяльності коаліцій та розрізненістю нормативно-правового регулювання; другий етап (2004–2010, з 2014 року й донині) – передбачає закріплення інституту коаліції депутатських фракцій як формально визначеного суб'єкта конституційних правовідносин.

Окреслено основні чинники розвитку коаліційного процесу за різних форм і типів парламентських систем, серед яких форма державного правління, тип політичної та виборчої систем, рівень політичної культури, історія парламентаризму.

Виокремлено наукові підходи (правовий, політичний, організаційний) для визначення базового поняття дослідження – «парламент»: з правової позиції – це законодавча структура в публічному управлінні з конституційним статусом; з політичної – особлива структура в публічному управлінні, що формує уряд; з організаційної – внутрішня структура в публічному управлінні, обумовлена повноваженнями парламентського суб'єкта.

Узагальнено сучасні концепції парламентаризму, які надали можливість сформуванню політичний, правовий, функціональний, соціологічний, історичний наукові підходи до тлумачення базових понять дослідження, таких як: *депутатська фракція* – один з інститутів представницької демократії, що з'являється внаслідок парламентських виборів й об'єднує депутатів, які представляють інтереси певних суб'єктів політичного процесу; *коаліція депутатських фракцій* – форма організаційно-політичного співробітництва в парламенті, що виникає внаслідок об'єднання двох чи більше фракцій з метою формування більшості для досягнення спільних політичних завдань у роботі законодавчого органу; *депутатська фракція на правах коаліції* – специфічний статус або правовий стан певної депутатської фракції, до якої ввійшла більшість парламентарів і сформувала монобільшість.

У *першому* розділі «Теоретико-методологічні засади дослідження діяльності депутатської фракції на правах коаліції» здійснено аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження, що визначає сутнісні характеристики інституту депутатської фракції на правах коаліції в системі публічного управління, які ґрунтуються на політичному, правовому, організаційно-функціональному, соціологічному, історичному наукових підходах; історико-генетичний аналіз етапів становлення вітчизняного парламентаризму й історико-правовий аналіз еволюції коаліційних форм організацій парламентської більшості; компаративний аналіз закордонного досвіду функціонування інституту депутатських фракцій та моделей їх взаємодії з парламентською опозицією.

У *другому* розділі «Обґрунтування інституційних механізмів формування та особливостей діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України» схарактеризовано політико-правові, організаційні, інформаційно-аналітичні механізми, що ґрунтуються на принципах демократичності, законності, взаємної відповідальності, колегіальності, ефективності. До політико-правового механізму віднесено: умови формування депутатських фракцій, визначені чинним законодавством

(можливість народного депутата бути членом лише однієї фракції, позафракційність керівництва парламенту); регламентаційні процедури адаптації найкращих європейських практик; систематизація рішень Конституційного Суду України щодо діяльності коаліції депутатських фракцій та способів її взаємодії з іншими парламентськими суб'єктами. До організаційного механізму віднесено визначення ролі інституту Погоджувальної ради як медіатора для комунікації між фракціями та як інструменту координації та стратегічного планування діяльності парламенту, а також секретаріатів депутатських фракцій як підрозділів апарату парламенту, що забезпечують організаційну й інформаційно-аналітичну підтримку діяльності фракцій, координують і супроводжують процес формування уряду, що є виключними конституційним повноваженням коаліції. До інформаційно-аналітичного механізму віднесено сучасні інформаційно-аналітичні технології в діяльності парламентарів і працівників Апарату Верховної Ради України.

У *третьому* розділі «Напрями вдосконалення діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України» запропоновано задля розвитку інституційної спроможності депутатської фракції на правах коаліції в українському парламенті створити: малу фракцію (орган внутрішньофракційного управління) – для оперативного прийняття рішень; експертну раду (консультативно-дорадчий орган) – для залучення висококваліфікованих фахівців до законопроектної роботи й оптимізування взаємодії з органами державної влади; відділ секретаріату з організаційно-інформаційної підтримки (виконавчий орган) – для встановлення міжфракційної взаємодії та оперативного прийняття нормативно-правових актів.

Розроблено матрицю стійкості депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України IX скликання в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення України, що об'єднала комплекс практичних рекомендацій з посилення її структурно-функціональної спроможності, а

саме: підвищення організаційної стійкості (інституалізація внутрішніх протоколів, дослідний та аналітичний потенціал, міжфракційний діалог); удосконалення нормативно-правового регулювання (внесення системних змін до Регламенту, врегулювання виборчих процесів, посилення парламентського контролю); підвищення ефективності парламентських процедур (єдина цифрова парламентська платформа, оптимізування стратегічної комунікації з громадськістю, інтеграція стандартів Європейського Союзу в законотворчий процес).

**Ключові слова:** Верховна Рада України, парламент, монобільшість, депутатська фракція, коаліція депутатських фракцій, опозиція, парламентський контроль, законодавчий процес, публічне управління, державне управління, парламентаризм, представницька демократія, представницькі органи влади, вибори, політична система, політична відповідальність, політична безпека, представництво, законотворчість.

## ANNOTATION

**Arakhamia D.** Peculiarities of the activities of the deputy faction as a coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine. – *Qualification scientific work as a manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 “Public Management and Administration”. – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to a specific scientific task in the field of public management, which consists in substantiating the institutional mechanisms of formation and peculiarities of the activities of the deputy faction as a coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine under the conditions of the parliamentary-presidential form of government and the extraordinary conditions of the legal regime of martial law.

The stages of legal institutionalization of the coalition of deputy factions are determined – primary and constitutional: the first stage (1990–2002) – is characterized by the lack of clear regulation of the activities of coalitions and the fragmentation of regulatory and legal regulation; the second stage (2004–2010, from 2014 onwards) – provides for the consolidation of the institute of the coalition of deputy factions as a formally defined subject of constitutional legal relations.

The main factors of the development of the coalition process in different types of parliamentary systems are substantiated, including the form of state government, the type of political and electoral systems, the level of political culture, the history of parliamentarism.

Scientific approaches (legal, political, organizational) to the definition of the basic concept of the study – “parliament” are highlighted: from a legal point of view – as a legislative structure in public administration with a constitutional status; from the political – as a special structure in public administration that forms the government; from the organizational – as an internal structure in public administration, determined by the powers of the parliamentary subject.

The modern concepts of parliamentarism are summarized, which allowed us to distinguish political, legal, functional, sociological, historical scientific approaches to understanding such basic concepts of research, such as: a deputy faction – is considered as one of the institutions of representative democracy, which appears as a result of parliamentary elections and unites deputies who represent the interests of certain subjects of the political process; a coalition of deputy factions – as a form of organizational and political cooperation in parliament, which arises as a result of the unification of two or more factions in order to form a majority to achieve common political goals in the work of the legislative body; a deputy faction as a coalition – as a specific status or legal status of a certain deputy faction, which included the majority of parliamentarians and formed a monomajority.

The first section, “Theoretical and methodological principles of the study of the activities of a parliamentary faction as a coalition,” provides an analysis of the conceptual and categorical apparatus of the study, which determines the essential

characteristics of the institute of a parliamentary faction as a coalition in the public administration system, based on political, legal, organizational-functional, sociological, and historical scientific approaches; a historical and genetic analysis of the stages of the formation of domestic parliamentarism and a historical and legal analysis of the evolution of coalition forms of parliamentary majority organizations; a comparative analysis of foreign experience in the functioning of the institute of parliamentary factions and models of their interaction with the parliamentary opposition.

The second section, “Substantiation of institutional mechanisms for the formation and features of the activities of a parliamentary faction as a coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine,” describes political-legal, organizational, information-analytical mechanisms based on the principles of democracy, legality, mutual responsibility, collegiality, and efficiency. The political-legal mechanism includes: the conditions for the formation of parliamentary factions determined by current legislation (the possibility of a people’s deputy being a member of only one faction, non-partisanship of the parliamentary leadership); regulatory procedures for adapting best European practices; systematization of decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the activities of a coalition of parliamentary factions and methods of its interaction with other parliamentary entities. The organizational mechanism includes the definition of the role of the institution of the Conciliation Council, as a mediator for communication between factions and as a tool for coordination and strategic planning of the activities of the parliament, and the secretariats of deputy factions, as units of the parliamentary apparatus that provide organizational and information and analytical support for the activities of factions, coordinate and accompany the process of forming a government, which is the exclusive constitutional authority of the coalition. The information and analytical mechanism includes modern information and analytical technologies in the activities of parliamentarians and employees of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The third section, “Directions for Improving the Activities of the Deputy Faction as a Coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine,” proposes the following directions for developing the institutional capacity of the deputy faction as a coalition in the Ukrainian parliament, such as the creation of: a small faction (an internal faction management body) – for prompt decision-making; an expert council (an advisory body) – to involve highly qualified specialists in legislative work and optimize interaction with state authorities; a secretariat department for organizational and information support (an executive body) – to establish inter-faction interaction and prompt adoption of regulatory legal acts.

A matrix of the stability of a parliamentary faction as a coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation under martial law and post-war reconstruction of Ukraine is proposed, which combined a set of practical recommendations for increasing its structural and functional capacity, related to: increasing organizational stability (institutionalization of internal protocols, research and analytical potential, inter-factional dialogue); improving regulatory framework (introducing systemic changes to the Rules of Procedure, regulating electoral processes, strengthening parliamentary control); increasing the efficiency of parliamentary procedures (a single digital parliamentary platform, strengthening strategic communication with the public, integration of EU standards into the law-making process).

**Keywords:** Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, single-party majority, deputy faction, coalition of deputy factions, opposition, parliamentary control, legislative process, public administration, state administration, parliamentarism, representative democracy, representative authorities, elections, political system, political responsibility, political security, representation, lawmaking.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

*Статті в наукових фахових виданнях України:*

1. Арахамія Д. Г. Інститут коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: історико-правовий аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 8. С. 269–275. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.8.269>
2. Арахамія Д. Г. Специфіка діяльності депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 37–48. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1\(55\)](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1(55))
3. Арахамія Д. Г. Особливості функціонування депутатських фракцій та взаємодії парламентської більшості з опозицією у європейських країнах. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2025. № 21 (1). С. 21–27. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2025/21-4/11>

*Статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних*

*Web of Science Core Collection та/або Scopus:*

1. Arakhamia D. Enhancing Efficiency of Coalition Faction and State Authorities Interaction in Ukraine. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*. 2024. No. 87. P. 181–199. DOI: 10.33788/rcis.87.11

*Одноосібні монографії або одноосібні розділи в колективних монографіях:*

2. Арахамія Д. Г. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України* : монографія / [В. А. Гошовська та ін.] ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : Юстон, 2025. С. 70–110. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/8d5c773e-be8e-4a5b-97f1-737ebc1157e6.pdf>

*Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

1. Арахамія Д. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів і молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 123–124. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>
2. Арахамія Д. Інститут державної служби в Україні: соціальне призначення і перспективи повоєнного розвитку. *Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації* : зб. тез щоріч. Міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 112–115. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/308/files/83f6fe7a-0d2c-437f-952a-58f699c0bc46.pdf>
3. Арахамія Д. Г. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції в умовах глобалізаційних конфліктів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Київ, 26–27 квіт. 2023 р.). Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2023. С. 298–299. URL: <https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2023/09/farenyuk.pdf>
4. Арахамія Д. Проблеми діяльності парламентських фракцій на правах коаліції. *Гідність і свобода: від мети до реально перемоги* : матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу до Дня Гідності та Свободи України (Київ, 21 листоп. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2140/files/2b532399-c28b-4374-9532-12b4e3837ea1.pdf>
5. Арахамія Д. Г. Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції: досвід Верховної Ради України. *Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 6 трав. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса

Шевченка, 2025. С. 221–223. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>

6. Арахамія Д. Співпраця структур Європейського Союзу з Україною у контексті розвитку Революції Гідності. *Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри Гідності та Свободи українського народу* : матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу (Київ, 23 листоп. 2022 р.) / за ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННІПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/63d065dc-20b2-4aac-b9f2-5a97a55ca011.pdf>

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....</b>                                                                                                                              | <b>14</b>  |
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                                   | <b>16</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ ....</b>                                                  | <b>25</b>  |
| 1.1. Понятійно-категоріальний апарат сутнісних характеристик інституту депутатської фракції на правах коаліції .....                                                | 25         |
| 1.2. Генеза та концепти вітчизняного досвіду діяльності депутатських фракцій на правах коаліції .....                                                               | 39         |
| 1.3. Закордонний досвід функціонування та взаємодії депутатської більшості з парламентською опозицією .....                                                         | 52         |
| Висновки до розділу 1 .....                                                                                                                                         | 68         |
| <b>РОЗДІЛ 2 ОБҐРУНТУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ .....</b> | <b>71</b>  |
| 2.1. Організаційно-правові механізми формування та діяльності депутатської фракції на правах коаліції .....                                                         | 71         |
| 2.2. Особливості внутрішнього структурування та управління коаліцією депутатських фракцій .....                                                                     | 84         |
| 2.3. Інформаційно-аналітична підтримка діяльності депутатської фракції на правах коаліції .....                                                                     | 100        |
| Висновки до розділу 2 .....                                                                                                                                         | 114        |
| <b>РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ .....</b>                                             | <b>117</b> |
| 3.1. Практичні виміри підвищення інституційної спроможності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України.....                                   | 117        |

|                                                                                                                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2. Оптимізація взаємодії депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України з органами державної влади.....                                                                | 138        |
| 3.3. Розвиток структурно-функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції та парламентських процедур в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення України ..... | 151        |
| Висновки до розділу 3 .....                                                                                                                                                                | 170        |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>173</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>                                                                                                                                                    | <b>177</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                                                                                        | <b>203</b> |

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

БПП – Блок Петра Порошенка  
БЮТ – Блок Юлії Тимошенко  
ВО – Всеукраїнське об'єднання  
ВРУ – Верховна Рада України  
ГО – громадська організація  
ДФ – депутатська фракція  
ДФПК – депутатська фракція на правах коаліції  
ЄС – Європейський Союз  
ІКТ – інформаційно-комп'ютерні технології  
КДФ – коаліція депутатських фракцій  
КМУ – Кабінет Міністрів України  
КНУ – Київський національний університет  
КПУ – Комуністична партія України  
КСУ – Конституційний Суд України  
НДП – Народно-демократична партія  
НРУ – Народний Рух України  
НУНС – Наша Україна – Народна самооборона  
НФ – Народний фронт  
ОДВ – органи державної влади  
ОМС – органи місцевого самоврядування  
ООН – Організація Об'єднаних Націй  
ПАРЄ – Парламентська асамблея Ради Європи  
ПЗУ – Партія зелених України  
ПОВ – представницькі органи влади  
ПП – політична партія  
ПППУ – Партія промисловців і підприємців України  
ПР – Партія регіонів  
рф – російська федерація

СДПУ(о) – Соціал-демократична партія України (об'єднана)

СПУ – Соціалістична партія України

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Розвиток публічного управління в Україні вирізняється системними трансформаціями у функціонуванні інституту вітчизняного парламентаризму, що зумовлює необхідність глибшого обґрунтування ролі й особливостей діяльності депутатської фракції на правах коаліції (далі – ДФПК) у нових політико-правових умовах.

У Верховній Раді України (далі – ВРУ) IX скликання з 2019 року склалася унікальна політична конфігурація – домінування однієї політичної сили у вигляді монобільшості, яка фактично реалізує функції коаліції в межах однієї депутатської фракції.

В історії українського парламентаризму така конфігурація трапляється не вперше, зокрема йдеться про ВРУ I та VII скликань. Утім саме така політична конфігурація, яка виникла у ВРУ IX скликання, сформувала нові виклики для традиційних парламентських моделей балансування владних повноважень, забезпечення ефективного міжфракційного діалогу та продуктивності законодавчого процесу в умовах євроінтеграції, глобалізації, збройної агресії російської федерації (далі – рф) проти України.

Діяльність ДФПК засвідчує особливу роль цього політичного суб'єкта в питаннях формування порядку денного парламенту, розподілу повноважень у комітетах, процесу формування уряду тощо, які є більше категорією публічного управління, ніж політичної науки чи права. Водночас наявна певна правова колізія в нормативно-правовому регулюванні статусу такої фракції (монокоаліції) у діяльності парламенту, а також процесу її створення та функціонування. Це зумовило необхідність проведення системного дослідження організаційно-правових засад монокоаліції як напрямку посилення інституційної спроможності парламенту в контексті невизначеності воєнного часу й післявоєнної відбудови України.

Сформувався спектр наукових підходів до законодавчого врегулювання організаційних аспектів діяльності як ВРУ загалом, так і діяльності депутатських фракцій. Це стосується їхньої ролі в організації роботи парламенту як ключового суб'єкта формування та реалізації публічної політики в умовах парламентсько-президентської форми державного правління. Нині триває процес інституалізації окремих механізмів діяльності такого виду фракції, які передбачають не лише оновлення наявних, а й пошук нових організаційно-правових форм. Мета діяльності такої парламентської фракції полягає в посиленні інституційної спроможності ВРУ впливати на формування публічної політики та здійснювати парламентський контроль за діяльністю уряду.

Проблематика інституційних механізмів діяльності ДФПК набула особливої актуальності після відновлення дії норм Конституції України 2004 року, згідно з якими ключова роль у формуванні Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та визначенні програми його діяльності знову була відведена коаліції депутатських фракцій (далі – КДФ). Це актуалізувало необхідність удосконалення організаційно-правових форм такої діяльності, зокрема в частині процедур формування, функціонування та припинення їх функціонування.

Додаткової значущості ця проблематика набула в умовах правового режиму воєнного стану, проголошеного в Україні у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ, під час дії якого ефективність роботи ДФПК безпосередньо позначається на спроможності парламенту своєчасно ухвалювати необхідні законодавчі рішення, здійснювати парламентський контроль за виконавчою гілкою державної влади, забезпечувати оперативну взаємодію з іншими органами державної влади (далі – ОДВ), укладати міжнародні договори, визнавати їх джерелами вітчизняного права, сприяти міжнародному співробітництву шляхом використання інструментів парламентської дипломатії.

Тому дослідження особливостей діяльності парламентської фракції на правах коаліції набуває виняткового значення з позиції посилення інституційної спроможності ВРУ, забезпечення національної безпеки держави та гарантування стійкості системи публічного управління в кризових умовах.

Розгляду питань, пов'язаних з еволюцією інститутів парламентаризму в різних країнах, функціонуванням депутатських фракцій (далі – ДФ), зокрема тих, що діють на правах коаліції, присвятили низку мультидисциплінарних досліджень із державного управління, політології та права такі вчені:

– з *державного управління* – О. С. Антонова [2], В. А. Гапоненко [22–24], Л. В. Гонюкова [27], В. А. Гошовська [28–31; 178; 179], Л. І. Даниленко [32–35], І. Д. Дудко [42], Л. Г. Комаха [59; 60], Н. В. Лікарчук [74], І. В. Рейтерович [74; 136], В. В. Сичова [152] та ін.;

– з *політології* – Я. М. Балановський [9; 10], В. М. Венгер [16], Н. Г. Гнатенко [25], Г. І. Зеленько [49; 50], В. В. Колюх [58], Г. Кречмер [68], І. Й. Магновський [78], В. О. Перевезій [94], І. В. Саєнко [151], Л. С. Шачковська [162; 163];

– з *права* – В. М. Войтенко [19], К. П. Данічева [36], Л. М. Дешко [14; 39], О. В. Кульчицька [69–72], О. С. Лотюк [14; 78], М. Г. Максименцев [80], Н. О. Максименцева [80–81], О. В. Совгиря [154; 155], В. М. Шаповал [161] та ін.

Водночас, попри наявність значного академічного доробку, невіршеними залишаються питання щодо визначення особливостей діяльності ДФПК у ВРУ. Бракує ґрунтовних праць щодо аналізу функціонування такого інституту парламентаризму в контексті забезпечення належної організації парламентської діяльності, передусім в умовах парламентсько-президентської форми правління та під час дії правового режиму воєнного стану. Постала потреба і в компаративістських дослідженнях, які сприяли б адаптації успішного закордонного досвіду в діяльність українського парламенту.

Зазначене засвідчує актуальність теми дослідження, що й зумовило вибір її задля вдосконалення діяльності ВРУ в системі публічного управління.

### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертація виконана згідно з планом науково-дослідних робіт Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка в межах теми «Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України» (ДР № 0123U102277), у процесі виконання якої досліджено особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України в умовах правового режиму воєнного стану.

**Мета дослідження** полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні інституційних механізмів формування депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ й особливостей її організаційно-правових засад діяльності в умовах парламентсько-президентської форми державного правління та надзвичайних умовах правового режиму воєнного стану.

З огляду на поставлену мету, у роботі було визначено такі основні *завдання* дослідження:

- визначити наукові підходи до понятійно-категоріального апарату дослідження проблем депутатської фракції в публічному управлінні;
- висвітлити генезу та концепти вітчизняного історичного досвіду діяльності депутатських фракцій на правах коаліції в законодавчих органах;
- схарактеризувати закордонний досвід моделей взаємодії депутатської більшості з парламентською опозицією;
- обґрунтувати та розробити інституційні механізми формування депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України й особливості її діяльності;
- окреслити напрями вдосконалення діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України в умовах правового режиму воєнного стану та післявоєнного відновлення держави;
- надати практичні рекомендації з удосконалення діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України та законодавчі пропозиції.

**Об'єктом дослідження** є фракційне структурування парламенту.

**Предметом дослідження** є особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України.

**Методи дослідження.** У дисертації використано міждисциплінарний методологічний підхід, що об'єднує загальнонаукові методи пізнання зі специфічними методами дослідження, притаманними публічному управлінню. Такий підхід забезпечує необхідний рівень теоретико-практичного обґрунтування висновків і рекомендацій щодо інституційних механізмів діяльності ДФПК у ВРУ. Використання загальнонаукових методів дослідження, що забезпечило формування понятійного-категоріального апарату, дало змогу виокремити ключові структурні елементи дослідження, узагальнити емпіричні закономірності в логічно впорядковану систему аргументів. Водночас для виконання окремих дослідних завдань використано специфічні методи: *історико-генетичний метод аналізу* – для реконструкції етапів становлення вітчизняного інституту парламентаризму та практик формування ДФ і коаліційних форм організацій парламентської більшості; *історико-правовий метод аналізу* – для виокремлення та структурування положень нормативно-правових актів щодо організації діяльності ВРУ, ДФ і КДФ; *компаративний аналіз* – для порівняння вітчизняної практики з моделями парламентської взаємодії в провідних європейських країнах; *нормативно-проектний метод* дослідження – для розроблення практичних рекомендацій та законодавчих пропозицій.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Здійснене дослідження має теоретико-методичне значення для розвитку науки державного управління та практичну цінність для вдосконалення регламентних процедур і підвищення ефективності роботи парламентської більшості, що надало можливість отримати результати, які визначають наукову новизну дослідження та особистий внесок автора:

*вперше:*

– визначено інституційні механізми формування та особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України: *політико-правовий* – ґрунтується на чинному законодавстві, регламентних процедурах і систематизованих рішеннях Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо способів взаємодії з іншими парламентськими суб'єктами, адаптованих до європейських стандартів; *організаційний* – на визначенні багатоваріативності ролей Погоджувальної ради (медіатор у комунікації між фракціями, інструмент координації та стратегічного планування діяльності парламенту) і секретаріатів депутатських фракцій (структурний підрозділ Апарату ВРУ, інститут організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки діяльності фракцій, відділ координації та супроводження процесу формування уряду); *інформаційно-аналітичний* – на застосуванні сучасних інформаційно-комп'ютерних і цифрових технологій у діяльності парламентарів та працівників Апарату ВРУ;

*удосконалено:*

– механізми підвищення інституційної спроможності депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ шляхом створення: *малої фракції* як органу внутрішньофракційного управління – для оперативного прийняття рішень, який принципово відрізняється від попереднього можливістю забезпечення гнучкості в управлінні й оптимізацією взаємодії з іншими парламентськими суб'єктами та органами державної влади; *експертної ради* як консультативно-дорадчого органу – для залучення висококваліфікованих фахівців до законопроектної роботи й удосконалення правового регулювання подання пропозицій щодо членів уряду, що, на противагу наявному механізму, забезпечує дотримання принципу правової визначеності; *відділу секретаріату* з організаційно-інформаційної підтримки як внутрішньофракційного виконавчого органу – для встановлення міжфракційної взаємодії та оперативного прийняття нормативно-правових актів;

– наукові підходи до: а) комплексного аналізу політико-правових й організаційних механізмів формування та діяльності депутатських фракцій,

який дав змогу виокремити п'ять основоположних принципів ефективного функціонування депутатських фракцій (демократизм, законність, взаємна відповідальність, колегіальність, ефективна організація); б) визначення особливостей діяльності депутатської фракції на правах коаліції на підставі аналізу рішень Конституційного Суду України (права, обов'язки, способи взаємодії); в) систематизації закордонного досвіду функціонування інституту депутатських фракцій та їх взаємодії з парламентською опозицією шляхом виокремлення ключових моделей такої взаємодії, що сформовані в європейських країнах; г) реконструкції етапів становлення вітчизняного інституту парламентаризму та практик формування депутатських фракцій і коаліцій в Україні; д) визначення структурно-функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції шляхом підвищення її організаційної стійкості, удосконалення нормативно-правового врегулювання та посилення ефективності парламентських процедур;

*набули подальшого розвитку:*

– узагальнення вітчизняного досвіду діяльності депутатських фракцій на правах коаліції шляхом застосування історико-генетичного аналізу еволюції українського парламентаризму, що дало змогу виокремити два основні етапи правової інституціоналізації коаліції депутатських фракцій – первинну та конституційну;

– теоретико-методичний підхід до розроблення понятійно-категоріального апарату, який дав змогу розглянути поняття «парламент» із державноуправлінської, правової, політологічної позицій та уточнити сутність базового поняття дослідження «депутатська фракція на правах коаліції» як специфічного статусу певної депутатської фракції, до якої увійшла більшість парламентарів, що сформувала монобільшість (коаліцію) у парламенті.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що основні положення, узагальнення, висновки та пропозиції дисертаційної роботи мають загальнотеоретичне і прикладне значення для державного управління; застосовані під час підготовки законопроекту з удосконалення

інституційних механізмів діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України IX скликання; використані: в освітній програмі «Парламентаризм та парламентська діяльність» зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» в закладах вищої освіти; у діяльності народних депутатів України та членів парламентської фракції «Слуга народу»; під час політико-правових консультацій і зустрічей зі студентською молоддю; в роботі секретаріату парламентських фракцій та Апарату Верховної Ради України; у дослідженнях, програмах, проєктах представницьких органів влади; можуть бути корисні в практичній діяльності політиків й управлінців різних рівнів публічного управління, громадських активістів.

Результати дисертації використано в роботі Верховної Ради України IX скликання (довідка про впровадження від 10 червня 2026 року № 03/07-2026/140207); Секретаріату Кабінету Міністрів України (довідка про впровадження від 8 квітня 2026 року) № 006045.

**Особистий внесок здобувача.** Автор дисертації самостійно сформулював наукові положення, висновки та практичні рекомендації, що вирізняються науковою новизною і є значущими для розвитку галузі науки державного управління.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертації було представлено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і засіданнях круглого столу, серед яких: Міжнародна науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба» (м. Київ, 19 квітня 2022 року); Міжнародний круглий стіл «Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації» (м. Київ, 17 червня 2022 року); IV Конгрес парламентаристів (м. Київ, 26 червня 2023 року); Міжнародний круглий стіл до Дня Незалежності України (м. Київ, 22 серпня 2022 року); щорічний Всеукраїнський круглий стіл «Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри Гідності та Свободи українського народу» (м. Київ, 23 листопада 2022 року); щорічний Всеукраїнський науково-

практичний круглий стіл до Дня Соборності України (м. Київ, 25 січня 2023 року); Міжнародна науково-практична конференція «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (м. Київ, 26–27 квітня 2023 року); V Конгрес парламентаристів (м. Київ, 28 червня 2024 року); щорічний Всеукраїнський круглий стіл «Гідність і свобода: від мети до реальної перемоги» (м. Київ, 21 листопада 2024 року); Міжнародна науково-практична конференція «Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України» (м. Київ, 6 травня 2025 року); VI Конгрес парламентаристів до Дня Конституції України «Конституція України vs інституційна спроможність держави: реальність і перспективи» (м. Київ, 25 червня 2025 року).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційної роботи висвітлено в 11 публікаціях, з них три статті в наукових фахових виданнях України, одна – у періодичному науковому виданні, проіндексованому в наукометричній базі Scopus, одна колективна монографія, а також шість тез доповідей на науково-практичних заходах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 220 сторінок, з них основний текст – 176 сторінок. Робота містить 5 таблиць, 4 рисунки, 4 додатки. Список використаних джерел налічує 211 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ

#### 1.1. Понятійно-категоріальний апарат сутнісних характеристик інституту депутатської фракції на правах коаліції

Для виконання поставленого завдання дослідження ми виокремили такі базові поняття, як парламент та його організаційно-правові форми діяльності, парламентаризм й особливості його вияву в сучасних умовах, депутатська фракція (ДФ) та їх коаліція (КДФ) у парламенті, депутатська фракція на правах коаліції (ДФПК) тощо.

Розгляд цих понять має вагоме значення, адже парламент є вищим представницьким органом держави (далі – ПОВ), який виконує законодавчу функцію одночасно з такими, як представницька, установча, контрольна, бюджетна, міжнародна [28], забезпечує прийняття законів для врегулювання всіх норм і правил життя держави та суспільства.

Важливе значення *парламент* відіграє за парламентсько-президентської форми правління, виконуючи одну з базових функцій управління державою (законодавчу) та забезпечуючи стабільне й ефективне функціонування уряду (виконавчої гілки влади) [5].

З *організаційно-управлінської* позиції в Україні парламент функціонує як складна система державного управління з власною структурою, що передбачає суб'єкт управління (підсистему, яка керує) й об'єкт управління (підсистему, якою керують).

Елементи цієї складної системи знаходяться в певній взаємозалежності, що обумовлена їхніми властивостями [64, с. 16].

Організаційна форма діяльності ВРУ полягає у внутрішній її побудові, що охоплює народних депутатів, посадових осіб (керівництво парламенту,

комітетів, комісій), ДФ і групи, комітети, тимчасові спеціальні та слідчі комісії [84].

З *правової позиції* в умовах парламентсько-президентської форми правління ВРУ (парламент) розглядають як єдиний законодавчий колегіальний орган держави, що представляє суспільні інтереси народу й обирається ним на загальнонаціональних виборах. Він є одним із найголовніших суб'єктів державного управління, якому належать законодавча та законотворча функції, а також формування внутрішньої і зовнішньої політики в державі [21; 30].

Верховна Рада України є загальнонаціональним, представницьким, колегіальним, постійно діючим органом державної влади (далі – ОДВ), який наділений повноваженнями у сфері здійснення законотворчої та законодавчої діяльності. Це вищий законодавчий орган влади, який має фракційне структурування. Парламентські фракції формуються з груп членів політичних партій, які ввійшли до його складу під час парламентських виборів, і безпосередньо впливають на його діяльність та діяльність уряду.

Діяльність ВРУ унормована Конституцією України [61] та Регламентом ВРУ [131], який визначає порядок підготовки та проведення сесій, засідань, законотворчу процедуру, діяльність комітетів тощо.

Теоретично визначено дві основні моделі організаційного структурування парламенту – однопалатний (або монокамеральний), який притаманний переважно малим й унітарним державам, таким як Україна, Греція, Данія, Португалія, і двопалатний (або бікамеральний), який характерний для великих та федеративних держав, таких, наприклад, як Велика Британія, Франція, Німеччина [78, с. 14].

За основними ознаками парламент є:

– колегіальним органом, до складу якого входять представники парламентських партій, що представляють інтереси різних суб'єктів політичного процесу;

– постійно діючий ОДВ, який функціонує безперервно протягом усього терміну визначених законодавством повноважень;

– загальнодержавний орган, який представляє інтереси всієї країни, її громадян і мешканців, незалежно від регіону чи місцевих особливостей.

Загалом парламент має широкі повноваження в різних сферах публічного управління [88].

З *політичної* позиції парламент розглядають як:

– виборний, представницький, колегіальний ОДВ, який має повноваження у сфері законотворчості [92];

– загальнонаціональний колегіальний представницький ОДВ, який цілком або частково обирається народом на виборах і діє на постійній основі [161];

– загальнонаціональний представницький ОДВ, який реалізує функцію законотворчості та діє на постійній основі [67];

– вищий орган народного представництва, який виражає суверенну волю народу та приймає закони й інші нормативно-правові акти, за якими живе країна [63].

Тобто з *організаційно-управлінської, правової, політичної позицій* поняття парламенту науковці визначають по-різному:

– з організаційно-управлінської – як інституцію, яка має внутрішню будову й відповідні структурно-функціональні механізми роботи;

– з правової – яка реалізує законодавчу функцію та має особливий конституційний статус;

– з політичної – яка суттєво впливає на формування уряду та його діяльність.

*Зазначені підходи демонструють багатогранність і складність поняття «парламент» у сучасній системі багаторівневого публічного управління, що є вищим і єдиним законодавчим органом влади в парламентсько-президентській формі правління, формується шляхом проведення демократичних загальнонаціональних парламентських виборів,*

*функціонує на засадах колегіальності, прозорості, відкритості із законодавчо встановленими чіткими повноваженнями для всіх структурних підрозділів й учасників.*

Парламент – це ПОВ, діяльність якого ґрунтується на засадах демократичності, що передбачає його вибір громадянами країни (виборцями) й обов’язкову звітність перед ними наприкінці терміну повноважень, вирізняється владою еліт, які не завжди мають слідувати побажанням своїх виборців, але завжди повинні захищати їхні інтереси [187].

Сучасні українські дослідники представницькою демократією вважають специфічну форму народовладдя, коли громада реалізує своє право через обраних нею представників, які повинні обстоювати її інтереси [99].

Водночас показовим є той факт, що в західній політичній традиції представницьку демократію часто розглядають як синонім ліберальної демократії (хоча останній притаманні різноманітні інституційні механізми та вияви) [74].

Тобто парламент є складною конструкцією, що охоплює низку ідеологічних й організаційних елементів і може бути стабільною чи, навпаки, слабкою та крихкою. Дієвість парламенту фактично визначає характер і зміст парламентаризму в певній країні [80, с. 104].

Ефективну його діяльність забезпечує парламентська опозиція, що формується у відносинах між більшістю та меншістю і залежить від наявності консолідованої патріотично налаштованої політичної еліти, яка передбачає окремі квоти для опозиції [56].

В умовах воєнного стану постає нагальна необхідність сформувати конструктивну взаємодію парламентської коаліції (більшості) й опозиції (меншості) з метою об’єднання суспільства та реалізації складних завдань захисту держави [152].

Як приклад зазначимо, що ВРУ IX скликання продемонструвала таке конструктивне об’єднання монокоаліції та опозиції на початку

повномасштабного вторгнення рф в Україну, що забезпечило централізований та організований опір збройній агресії.

Своєчасно було ухвалено закони про введення воєнного стану, встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність, заборону діяльності окремих політичних партій, підготовку змін до виборчого законодавства щодо проведення виборів у післявоєнний період тощо [18].

Тобто ВРУ IX скликання на початку повномасштабного вторгнення рф продемонструвала високий рівень консолідації парламентських фракцій [152].

*Депутатські фракції*, які чітко визначилися у своїх об'єднаннях щодо парламентської коаліції та опозиції, сприяли забезпеченню стабільності функціонування парламенту в складних умовах й ефективній роботі уряду [5].

Досвід роботи ДФ у парламентах європейських держав засвідчує їхній суттєвий вплив на стабільність розвитку демократії.

Сутність цього поняття є багатограним, зокрема:

- державні управлінці розглядають ДФ як структурний елемент парламенту, що забезпечує його внутрішню організацію та функціонування;
- політологи – як групу депутатів у парламенті, що об'єдналася на основі спільних політичних поглядів, ідеології чи партійної приналежності для виконання роботи над законами та реалізації визначених політичних завдань;
- юристи – як форму організації діяльності депутатів у парламенті, що функціонує на засадах чинного законодавства;
- соціологи – як соціальну групу, що має внутрішню структуру та вплив на політичні процеси;
- історики – як результат еволюції політичних груп та їх відносин у парламенті.

Кожен із цих підходів надає можливість висвітлити функціонування ДФ як *важливого суб'єкта парламентського процесу*, що може формуватися на партійній та позапартійній основі. Водночас партійна приналежність не є необхідною умовою для входження до депутатської фракції.

Якщо позапартійний депутат поділяє стратегічне бачення політичної партії щодо соціально-економічного розвитку країни, закріплене в програмних документах, то він може увійти до відповідної фракції або групи [75, с. 101].

Партії можуть істотно впливати на розроблення та імплементацію державної політики шляхом взаємодії з відповідними фракціями й іншими стейкхолдерами [29, с. 14].

Науковці вважають, що депутатська фракція як основний інструмент формування парламенту має значний політичний потенціал у розробленні політики [38, с. 190]. Вона є частиною парламенту, його структурним елементом [156].

Сутність поняття парламентської фракції визначають дослідники як:

- представництво в законодавчому органі, що ґрунтується на партійно-політичних ідеологіях, що прагнуть впливати на державні рішення;
- об'єднання депутатів зі спільними інтересами, сформовані для досягнення конкретних політичних завдань через організовану діяльність у парламенті;
- група законодавців зі схожими політичними переконаннями, які забезпечують ефективність роботи парламенту [68, с. 5–9].

Політичний енциклопедичний словник визначає парламентську фракцію як «групу представників певної партії, яка координовано діє у парламенті з метою реалізації конкретних політичних цілей» [97, с. 697].

Депутатську фракцію або парламентську фракцію розглядають як:

- об'єднання депутатів, сформовані на основі партійної належності [83, с. 97];
- об'єднання парламентарів, сформовані на основі спільного партійного інтересу [25];
- основний інформаційний та координаційний центр, завдяки експертно-аналітичній роботі якого вони впливають на результативність законотворчої діяльності; важливий механізм внутрішньої організації роботи ВРУ [69, с. 21].

Формування ДФ передбачає врахування чинного законодавства України [131], зокрема це:

- встановлення її мінімального розміру;
- відсутність орієнтації на лобіювання приватних інтересів;
- входження депутата лише до однієї депутатської фракції;
- позафракційність керівництва парламенту;
- ідентичність назви депутатської фракції та відповідної партії;
- інтеграція партійних назв у назві депутатської фракції [75, с. 278–279].

*Уточнення сутності поняття ДФ у чинних законах України [131; 132] надасть можливість акцентувати на парламентському характері таких об'єднань.*

З огляду на окреслені вище підходи та практику вітчизняного законодавства, пропонуємо визначати поняття *депутатської фракції* як *один з інститутів представницької демократії, що виникає внаслідок проведення парламентських виборів й об'єднує депутатів, які представляють інтереси певної політичної партії або коаліції партій* [5].

У цьому контексті ДФ є важливим елементом ефективної роботи парламенту й забезпечує представницьку демократію. Ця організаційна форма дає змогу депутатам об'єднувати зусилля для реалізації спільних політичних завдань у межах парламентського процесу, що відображає сутність інституціональних норм і забезпечує стабільність й ефективність роботи законодавчого органу.

Депутатська фракція створює платформу для спільної роботи депутатів з метою здійснення вирішального впливу на парламентський процес.

Натомість КДФ виходить за межі однієї фракції, відображаючи важливий аспект парламентської діяльності, спрямований на об'єднання інтересів різних політичних груп для утворення більшості з метою виконання спільних завдань у роботі парламенту та прийняття стратегічних рішень у сфері публічного управління.

Така коаліція передбачає об'єднання кількох політичних сил для реалізації певних завдань [86] на основі узгоджених політичних позицій [72], що має публічно-правовий характер [53; 73; 154]. Її формування засвідчує здатність ДФ – членів коаліції досягати консенсусу з основних стратегічних питань публічного управління.

Основою такого формування (КДФ) є узгодження позицій у сфері внутрішньої та зовнішньої політики. Тому воно має форму *коаліційної угоди*, у якій визначають основну політичну спрямованість і принципи діяльності, порядок вирішення внутрішніх суперечок, організаційно-адміністративні питання.

Науковці здебільшого виокремлюють такі фактори об'єднання парламентських фракцій у коаліцію, як спільна мета в прийнятті парламентських рішень, ідеологічна єдність, умотивованість щодо здобуття чи збереження політичної влади [59].

Поширеною є думка, що парламентська коаліція набуває стійкості за умов, коли всі її члени є «ідейно сумісними» [194, с. 48] з іншими членами парламентської коаліції.

*Зазначені фактори ґрунтуються на теоріях, пов'язаних з організаційними засадами формування коаліцій, їхнім політичним спрямуванням і ситуативним виміром функціонування.*

Науковці вважають, що створення парламентських коаліцій може мати суто внутрішньопарламентське значення.

Коаліція, що об'єднала депутатські фракції, фактично є розробником стратегії розвитку держави й інструментом реалізації державної влади; її створюють для урядування і встановлення відповідальності за стан держави [20].

У вітчизняному законодавстві, на жаль, немає чіткого визначення поняття КДФ. Утім у ст. 83 Конституції України [61] зазначено, що така коаліція утворюється у Верховній Раді депутатськими фракціями, які узгодили свої політичні позиції впродовж одного місяця з дня відкриття першого

засідання новообраного парламенту або протягом такого самого терміну з дня припинення діяльності попередньої коаліції на добровільних засадах.

В Україні до складу КДФ входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту.

Отже, поняття *«коаліція депутатських фракцій»* ми трактуємо як форму організаційно-політичного співробітництва в парламенті, що виникає внаслідок об'єднання двох або більше фракцій з метою формування парламентської більшості для реалізації спільних політичних завдань у роботі законодавчого органу.

Такий альянс ґрунтується переважно на основі стратегічних угод між суб'єктами коаліції, метою яких є забезпечення ухвалення управлінських рішень, формування уряду, а також реалізація конкретних законодавчих ініціатив.

Формування ДФ регламентоване чинним законодавством, що визначає основні принципи функціонування парламенту та сприяє забезпеченню належного представництва політичних сил. Їхня діяльність спрямована на підтримку демократії, законності, рівноправності народних депутатів України.

Згідно зі ст. 58 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [131], парламентські фракції формуються з народних депутатів, обраних як за партійними списками, так і за одномандатними округами.

Кожна політична партія в парламенті створює лише одну фракцію, що відповідає принципу рівності в репрезентативності політичних сил [28]. Їхні організаційні структури різняться залежно від політичних сил, які їх сформували.

Депутатські фракції, які створили умови для внутрішньої дискусії, ґрунтують власну діяльність на принципах демократії та плюралізму, а ті ДФ, що сформували жорсткішу організаційну структуру, мають ширші можливості реалізувати основні положення передвиборчої політичної програми [8].

Утім науковці стверджують, що для ефективного використання всіх наявних можливостей політичного впливу на процес ухвалення рішень парламентом потрібна консолідована позиція всіх ДФ, що виникає внаслідок умілого фракційного керівництва [16].

Посилену увагу привертає організаційно-правова форма діяльності ВР України – *депутатська фракція на правах коаліції* (далі – ДФПК), яка, на відміну від розглянутої коаліції, що утворюється депутатськими фракціями, визначає специфічний статус ДФ, до якої ввійшла більшість парламентарів і сформувала монобільшість.

Тобто між ДФПК і КДФ є такі відмінності:

- *правовий статус* – ДФПК є фактично фракцією, яка представляє одну політичну силу в парламенті, натомість КДФ є формую співпраці різних фракцій у парламенті;

- *механізми ухвалення рішень* – прийняття рішень ДФПК переважно залежить від ефективності координації всередині фракції, водночас прийняття рішень КДФ залежить від ефективності узгодження позицій її суб'єктів;

- *завдання та спрямованість* – ДФПК здебільшого має конкретні політичні завдання, які вона прагне виконати в парламентській роботі (переважно це реалізація програми чи стратегії однієї політичної сили), натомість КДФ, яка утворюється шляхом об'єднання політичних сил з різними програмними завданнями, має розробляти стратегію на основі консенсусу щодо ключових політичних завдань, які будуть закріплені в коаліційній угоді.

З-поміж основних характеристик ДФПК слід виокремити:

- формування стабільної більшості для напрацювання законодавчих рішень;

- визначення порядку денного парламентських засідань і роботи комітетів;

- особливі повноваження в законотворчому процесі;

- вплив на розподіл обов'язків і повноважень у парламенті.

Розглянемо кожен з них окремо.

*Формування стабільної більшості щодо напрацювання законодавчих рішень* регулюють Конституція України [61] та нормативно-правові акти щодо діяльності ДФПК, зокрема Регламент Верховної Ради України [131], який неодноразово змінювали й доповнювали.

Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» від 3 грудня 2020 року № 1052-IX [101] внесено зміни щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю, зокрема унормовано підзвітність діяльності Рахункової палати, визначено критерії необхідності проведення Рахунковою палатою позапланового аудиту.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [132], народний депутат має право на засіданні сесії парламенту звернутися із запитом до Президента України, органів парламенту, уряду, керівників інших ОДВ та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), керівників підприємств, установ й організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності.

Згідно зі ст. 13 цього Закону [132], народні депутати мають право об'єднуватися тільки в одну депутатську фракцію чи групу.

Кожен народний депутат – член ДФ має *права, визначені цим Законом* [132], а саме можливість:

- ініціювати розгляд певного питання на засіданні фракції;
- брати участь в обговоренні будь-якого питання на засіданні фракції;
- бути обраним до фракційних органів управління.

Також він має певні *обов'язки*, зокрема щодо:

- виконання норм чинного законодавства [130; 132];
- представлення фракції в комітеті або тимчасовій спеціальній (слідчій) комісії, до складу яких він входить.

Визначення порядку денного парламентських засідань і роботи комітетів також регулює чинне законодавство.

Наприклад, законопроект, який не було розглянуто під час поточної сесії та не було відкликано, має бути включений до порядку денного наступної чергової сесії ВРУ. Рішення про затвердження такого порядку денного приймають більшістю від конституційного складу ВРУ [131].

Також важливими є деякі норми щодо тлумачення механізмів діяльності ДФПК, які містять рішення КСУ щодо:

- порядку голосування та повторного розгляду законів на сесіях ВРУ [148];
- повноважності парламенту і тлумачення поняття «сесія» [139];
- направлення запитів до Президента України [140] тощо.

*Особливі повноваження ДФПК у законотворчому процесі.* Ми вважаємо, що такі повноваження недостатньо врегульовані чинним законодавством і Конституцією України, згідно з якою (ст. 82) парламент працює сесійно [61].

Зокрема, Конституція України визначає лише загальні питання щодо механізмів діяльності ДФПК, які детальніше не висвітлено в інших нормативно-правових актах [122; 123; 126; 131; 132]. У них немає вичерпного переліку таких механізмів.

Тобто для ДФПК не визначено чітких повноважень у законотворчому процесі, але вона суттєво впливає на розподіл обов'язків і повноважень у парламенті.

Наприклад, відповідно до ст. 7 Регламенту ВРУ [131], вона працює з *Апаратом ВРУ*, який забезпечує організаційну, інформаційну, експертно-аналітичну, матеріально-технічну, правову та фінансову підтримку діяльності парламенту, народних депутатів, ДФ (груп).

Згідно зі ст. 9 Регламенту Верховної Ради України [131], протягом сесії ВРУ проводять пленарні засідання, засідання комітетів і тимчасових слідчих комісій. Одночасне їх проведення потребує додаткових процедурних рішень.

Тобто деякі питання нормативно-правового регулювання діяльності ДФПК у ВРУ все-таки окреслено, однак вони потребують розвитку, відповідного узагальнення та класифікації механізмів їхньої діяльності.

Тож пропонуємо виокремити *чотири основні групи таких* механізмів:

1) політичні механізми – передбачають прийняття політико-правових рішень щодо формування ДФПК у ВРУ, забезпечення її стабільного функціонування;

2) процедурні механізми – дають змогу визначати порядок денний роботи парламенту, пріоритетність розгляду питань під час пленарних засідань, впливають на роботу комітетів для впровадження законодавчих ініціатив;

3) стратегічні механізми – передбачають прийняття політико-правових рішень щодо призначення на керівні посади в парламентських структурах, сприяють розробленню та реалізації стратегії парламентської роботи;

4) комунікаційні механізми – передбачають організацію комунікації всередині ДФПК для напрацювання спільної позиції, налагодження ефективної взаємодії з іншими фракціями, громадськістю, медіа, іншими стейкхолдерами для підтримки власних ініціатив.

Кожна група нормативно-правового регулювання діяльності ДФПК відображає різноманітні аспекти її діяльності, визначає способи впливу на парламентські процеси й роль у системі публічного управління.

Розроблена нами класифікація механізмів діяльності ДФПК ґрунтується на дослідженнях українських науковців [1; 80; 155], ураховує спільні й відмінні ознаки, пов'язані з основними функціями ВРУ.

Водночас ми пропонуємо *розширену класифікацію*, яка враховує різноманітні аспекти діяльності ДФПК і визначає різні способи її впливу на парламентські процеси та процедури.

Спроможність парламенту до оперативного утворення стабільної більшості в умовах парламентсько-президентської форми правління є одним із критеріїв його життєздатності, що сприяє утворенню конструктивної коаліційної більшості та своєчасному формуванню уряду. І, навпаки, невизначеність конституційного статусу парламентської більшості та її взаємозв'язків з урядом може бути одним із недоліків в організації системи

публічного управління. Адже ефективна діяльність уряду потребує законодавчого забезпечення з боку парламенту й існування в парламенті стабільної проурядової більшості.

Проаналізувавши основні організаційно-правові та структурно-функціональні аспекти, можна констатувати, що:

– *коаліція* є об'єднанням депутатських фракцій з узгодженими політичними позиціями, кількість членів якої становить більшість від конституційного складу парламенту;

– *депутатська фракція на правах коаліції* – це особлива організаційно-правова форма діяльності парламенту, що об'єднує більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту й наділена повноваженнями самостійно формувати уряд; має специфічний статус, обумовлений відповідним правовим становищем певної групи депутатів; формується як монобільшість для виконання спільних політичних завдань у роботі законодавчого органу влади; є одним з інститутів представницької демократії в структурі публічної влади; створюється внаслідок парламентських виборів; об'єднує депутатів, які представляють інтереси певних суб'єктів політичного процесу.

ДФПК суттєво відрізняється від КДФ тим, що є формою організаційно-політичного співробітництва в парламенті й виникає внаслідок об'єднання двох чи більше парламентських фракцій з метою формування парламентської більшості (монобільшості) для прийняття політико-управлінських рішень.

В Україні вона має незначний нормативно-правовий потенціал, тому потребує додаткового законодавчого врегулювання, що повинно відповідати європейським практикам і забезпечувати дотримання демократичних принципів [3].

З'ясовано, що ДФПК (монобільшість) формується самостійно для реалізації законодавчих ініціатив і визначення стратегічних напрямів діяльності парламенту та його комітетів. Така фракція має особливі повноваження в законодавчому процесі, зокрема щодо формування уряду, впливає на розподіл владних повноважень у межах парламентської структури.

## **1.2. Генеза та концепти вітчизняного досвіду діяльності депутатських фракцій на правах коаліції**

Розглянемо особливості формування та розвитку інституту КДФ у контексті становлення політичного плюралізму в Україні, який завдяки парламентському представництву різних суспільно-політичних груп забезпечує колегіальність ухвалення парламентом політичних рішень.

Перші ознаки політичного плюралізму почали з'являтися на початку процесу перебудови в Союзі Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) наприкінці 80-х років XX століття. Кардинальні зміни політичної системи були пов'язані, зокрема, з імплементацією нового демократичнішого виборчого законодавства, яке передбачало наявність електоральної альтернативи та конкурентної боротьби між його суб'єктами. Унаслідок оновлення виборчого законодавства зникла необхідність проводити громадські зібрання з метою затвердження кандидатів у народні депутати України.

Розглянемо чинники, які стали визначальними для цього процесу.

Ідеться передусім про форми державного правління; типи політичної, партійної та виборчої системи; розмір території держави; термін існування політичної партії; рівень політичної культури в суспільстві; історичний етап розвитку парламентаризму тощо [154].

Кожен із зазначених чинників має особливий вплив на траєкторію розвитку зазначеного інституту в парламентських системах різних країн.

Наприклад, політична культура в деяких західноєвропейських країнах може бути ключовим чинником меншої формалізації парламентських процедур.

Історія сучасного українського парламентаризму вказує на дев'ять скликань парламенту, які мали різні способи політичного структурування. Наприклад, елементи політичної структуризації парламенту на засадах ідеологій переважали у ВРУ перших скликань; згодом вони вирізнялися

активізацією взаємодії президента з парламентом, еволюцією партійної системи та зміною виборчого законодавства.

Розглядаючи тип виборчої системи в процесі становлення та розвитку партійно-політичного структурування ВРУ, ми визначили такі три етапи:

- мажоритарний, пов'язаний з діяльністю ВР УРСР та ВР України першого (1990–1994) і другого (1994–1998) скликань;
- змішаний, пов'язаний з діяльністю ВРУ третього (1998–2002) і четвертого (2002–2006) скликань;
- пропорційний, пов'язаний з діяльністю ВРУ п'ятого (2006–2007) і шостого (2007–2012) скликань [156, с. 10].

Незалежно від етапу в кожному електоральному циклі відбувалася гостра партійна конкуренція, яка зумовлювала гетерогенний характер політичної структури парламенту. Унаслідок цього жодна політична сила не мала навіть простої парламентської більшості, що зумовлювало активізацію коаліційних процесів. За інтенцією політичних суб'єктів ці процеси можна поділити на ті, що спрямовані на реалізацію певного політичного курсу, і ті, що мають на меті розподіл політичних посад. Українська політична традиція здебільшого передбачала другий підхід до формування коаліцій [49, с. 139].

Тобто брак чітких інституційних параметрів діяльності КДФ створює умови для реалізації власних інтересів ДФ [50].

Ураховуючи особливості розвитку суспільно-політичних процесів після здобуття Україною незалежності, а також утвердження нових демократичних інститутів, зокрема на основі політичного плюралізму, пропонуємо виокремити *два етапи правової інституціоналізації КДФ* (табл. 1.1):

1. *Первинна інституціоналізація* – вирізняється відсутністю чіткої регламентації її діяльності на конституційному рівні (період діяльності перших трьох скликань ВРУ – 1990–2002 роки) і початковими спробами її врегулювання.

2. Конституційна інституціоналізація – вирізняється закріпленням інституту КДФ як суб'єкта конституційно-правових відносин (протягом дії Конституції України [61] у редакції 2004–2010 років та з 2014 року).

Таблиця 1.1

**Етапи інституціоналізації коаліції депутатських фракцій  
у Верховній Раді України**

| Скликання<br>ВРУ                                                            | Роки<br>скликання | Роки<br>коаліції | Назва коаліції /<br>більшості                       | Склад коаліції /<br>більшості                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i><b>Етап первинної інституціоналізації<br/>(відсутня коаліція)</b></i>    |                   |                  |                                                     |                                                                                                                                                                                                 |
| I                                                                           | 1990–1994         | –                | Більшість «За<br>Радянську<br>суверенну<br>Україну» | «Група–239», до якої<br>входили представники<br>КПУ                                                                                                                                             |
| II                                                                          | 1994–1998         | –                | Неформалізована<br>більшість                        | –                                                                                                                                                                                               |
| III                                                                         | 1998–2002         | –                | Більшість                                           | НРУ, НДП, СДПУ(о),<br>ПЗУ, ВО «Громади»                                                                                                                                                         |
| <i><b>Етап конституційної інституціоналізації<br/>(наявна коаліція)</b></i> |                   |                  |                                                     |                                                                                                                                                                                                 |
| IV                                                                          | 2002–2006         | –                | Більшість                                           | ПППУ, «Трудова<br>Україна», «Регіони<br>України», СДПУ(о),<br>НДП, «Аграрії<br>України», групи<br>«Європейський вибір»,<br>«Демократичні<br>ініціативи»,<br>«Народовладдя»,<br>«Народний вибір» |
| V                                                                           | 2006–2007         | 2006             | Коаліція<br>демократичних<br>сил                    | БЮТ, «Наша Україна»,<br>СПУ                                                                                                                                                                     |

|      |             |             |                                                                               |                                                                                                      |
|------|-------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |             | 2006–2007   | Антикризова коаліція (з 23 березня 2007 року – Коаліція національної єдності) | ПР, СПУ і КПУ                                                                                        |
| VI   | 2007–2012   | 2007–2008   | Коаліція демократичних сил                                                    | БЮТ, НУНС                                                                                            |
|      |             | 2008–2010   | Коаліція національного розвитку, стабільності та порядку                      | БЮТ, НУНС, Блок Литвина                                                                              |
|      |             | 2010        | Стабільність і реформи                                                        | ПР, КПУ, Блок Литвина й окремі народні депутати                                                      |
| VII  | 2012–2014   | –           | Більшість (період відміни конституційної реформи)                             | ПР, КПУ, позафракційні народні депутати                                                              |
|      |             | 2014        | Європейський вибір                                                            | ВО «Батьківщина», ВО «Свобода», УДАР, групи «Економічний розвиток» і «Суверенна європейська Україна» |
| VIII | 2014–2019   | 2014–2019   | Європейська Україна                                                           | НФ, БПП, Радикальна партія Олега Ляшка, «Об’єднання “Самопоміч”» та ВО «Батьківщина»                 |
| IX   | з 2019 року | з 2019 року | Депутатська фракція ПП «Слуга народу» на правах коаліції                      | Депутатська фракція з правом коаліції                                                                |

Джерело: складено на основі [26; 52].

*Етап первинної інституціоналізації* пов'язаний з появою політичного плюралізму та демократизацією виборчого процесу під час парламентських виборів 1990 року. Унаслідок цього було сформовано перший склад парламенту Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР), у якому більшість мала комуністична партія. До складу парламенту ввійшли й опозиційні політичні партії, які відстоювали державний суверенітет і незалежність України.

Саме тоді XII скликання ВР УРСР було перейменовано в I скликання ВР України<sup>1</sup> (1990–1994), яке 16 липня 1990 року ухвалило Декларацію про державний суверенітет України [37], а 24 серпня 1991 року – Акт проголошення незалежності України [129].

У ВРУ I скликання було утворено парламентську більшість «Група–239», яка складалася з представників комуністичної партії та опозиції – «Народна Рада».

До складу «Народної Ради» входило 90 парламентарів [203, с. 577].

Верховна Рада України I скликання не мала депутатських фракцій. У цей час формувалися лише їхні *прообрази* – *політичні групи*, які об'єднували народних депутатів за професійною та галузевою ознаками.

Так створювали й перші депутатські групи міжпарламентських зв'язків з іншими країнами, а також експертно-аналітичні й організаційні підрозділи, які забезпечували роботу парламенту. Формувався професійний апарат ВРУ [7].

Тобто ВРУ I скликання мала класичну модель діяльності, притаманну розвиненим демократичним країнам. Її парламентарі працювали на постійній основі.

---

<sup>1</sup> До 2000 року нумерація скликань Верховної Ради України продовжувала нумерацію скликань Верховної Ради УРСР, тому скликання, обрані 1990-го, 1994-го та 1998 року, називали відповідно XII, XIII та XIV скликаннями. 1 лютого 2000 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про визначення порядку обчислення скликань Верховної Ради України», яким змінила нумерацію своїх скликань, почавши відлік зі скликання, яке проголосило незалежність України. Верховну Раду УРСР XII скликання стали вважати Верховною Радою України I скликання, а XIII та XIV скликання відповідно стали II і III.

*Верховна Рада України 1994 року забезпечила парламентські вибори на демократичних засадах, які були наближені до стандартів багатопартійної системи.*

На цих виборах кандидатами в народні депутати України були зареєстровані представники від 28 політичних партій; перемогли – від 15 політичних партій. Половина кандидатів була позапартійною, інші належали до певної політичної партії, зокрема кожен четвертий кандидат був представником комуністичної партії; «Народний Рух України» представляло майже 6 % кандидатів, Селянську партію – 5 %, соціалістів – 4 %, інші – члени ще 10 політичних партій.

Уперше 1994 року в парламенті з'явилися депутатські групи (фракції) [25; 108]. На той час кожна з них об'єднувала у своєму складі не менше ніж 25 парламентарів.

Наприкінці 1994-го – на початку 1995 року відбулося загострення політичної конфронтації між парламентом і виконавчою гілкою влади. Політичну кризу частково було врегульовано шляхом прийняття Конституційного договору [62], який передував Конституції України.

Цей політико-правовий компроміс дав змогу стабілізувати політичну ситуацію та пришвидшити конституційні процеси в Україні.

*Верховна Рада України II скликання (1994–1998) увійшла в історію як законодавчий орган влади, який прийняв Конституцію України (28 червня 1996 року) – Основний Закон держави.*

У першій редакції Конституції України було визначено основи діяльності ВРУ (ст. 75) [61] та її конституційний склад – 450 парламентарів.

Згідно зі ст. 76 Основного Закону [61], народні депутати України обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Проте в українському законодавстві не було врегульовано діяльність депутатських фракцій та їх коаліцій – більшості й меншості.

1998 року вперше в українській історії відбулися парламентські вибори за змішаною виборчою системою. Це означало, що половина народних депутатів ВРУ III скликання обиралася за партійними списками, а друга половина – в одномандатних виборчих округах. Водночас можна було висувати кандидата і в окрузі, і в складі виборчого списку політичної сили.

Ці парламентські вибори залучили 30 учасників виборчого процесу, зокрема 21 політичну партію і 9 блоків політичних партій, з яких вісьмом вдалося подолати чотиривідсотковий (4 %) бар'єр. Після початку роботи ВР України III скликання було ухвалено зміни до законодавства, які дозволили тільки блокам Соціалістичної та Селянської партій створити депутатські фракції (згодом Конституційний Суд України скасував ці законодавчі зміни).

*Верховна Рада України III скликання* вирізнялася надзвичайно тривалим і складним процесом обрання голови парламенту та розпадом парламентської більшості. Процес голосування за спікера парламенту продемонстрував, що жорсткий поділ ВРУ на вісім фракцій практично не мав шансів на тривале існування. Рішення КС України від 3 грудня 1998 року [138] стало вирішальним фактором тогочасного політико-фракційного структурування парламенту.

У роботі ВРУ відбувся перерозподіл керівних посад, було внесено зміни до Регламенту, зокрема щодо поіменного голосування, створення Координаційної ради більшості, формування парламентської більшості з числа правих і центричних політичних сил [7].

*Уперше в українській історії до парламентської більшості увійшли представники правих політичних сил.*

На початку 2000 року розпочалася політична криза у парламенті. У цей період позафракційні народні депутати України отримали право утворювати депутатські групи, а політичні партії (незалежно від подолання прохідного бар'єра) – можливість формувати депутатські фракції.

Тобто ВРУ 1998–1999 років вирізнялася *відсутністю стійкої парламентської більшості*, що створювало певні перешкоди для продуктивної

взаємодії політичних сил у парламенті й не сприяло процесу ефективної законодавчої роботи. Наслідком цього стала неможливість імплементації результатів всенародного референдуму, який передбачав обмеження імунітету народного депутата, зменшення кількості парламентарів до 300, надання Президенту права розпуску парламенту. 2001 року парламентська більшість припинила існування, коли було висловлено вотум недовіри уряду.

*Основна причина такої кризи в парламенті полягала в тому, що інститут парламентської більшості мав пропрезидентську орієнтованість і недостатню зрілість політичних партій.*

Політична структуризація парламенту відбувалася за критерієм ставлення до Президента: пропрезидентські політичні сили – антипрезидентські політичні сили [11, с. 188].

*Така специфіка обумовила негативні тенденції у сприйнятті парламенту як другорядного суб'єкта політико-управлінського процесу.*

Домінування президентської форми правління сприяло консервації провладних позицій політичних сил й обмежувало функціональність вітчизняного парламентаризму [82, с. 14].

2001 року ВРУ ухвалила зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [132], якими конкретизувала права й обов'язки народних депутатів щодо їхньої безпосередньої участі в організації роботи парламенту, зокрема в ст. 6 – щодо їх участі в діяльності депутатських фракцій (груп).

*Таке положення мало вагоме значення, оскільки воно визначало роль фракційної структури як одного з основних суб'єктів в організації парламентської діяльності.*

Посилену увагу в новій редакції Закону було спрямовано на ст. 13 [132], у якій було врегульовано право народних депутатів на об'єднання в депутатські фракції, визначено порядок їх створення та засади організаційно-функціональної діяльності, встановлено чіткі правила щодо дисципліни

народних депутатів і прозорості ухвалення рішень, що сприяло посиленню інституційної спроможності парламенту [82].

Завдяки політичній реформі протягом 2006–2007 років інститут КДФ було закріплено на рівні Конституції України. Коаліція отримала повноваження формувати уряд і нести політико-правову відповідальність за свою роботу [87].

*2006 року вперше інститут КДФ було врегульовано на рівні Регламенту ВРУ, який ще не був законом [130]. Його було визнано на рівні закону [131] 2010 року, однак у новій редакції було скасовано главу 12 – про регламентування основ організації та діяльності парламентської коаліції [104]. Конституційний Суд України скасував також деякі положення про депутатські фракції.*

Повернення Конституції України до редакції 1996 року протягом 2010–2014 років негативно позначилося на формуванні депутатських фракцій і створило умови для деформації партійно-фракційної структури парламенту. У цей період Україна знову повернулася до президентсько-парламентської форми державного правління, наслідком чого став дисбаланс владних повноважень між гілками державної влади.

Перша проблема була спричинена неузгодженістю в процедурі формування уряду; друга – ризиком формування ДФ не на основі партійної ідентифікації, а під впливом політичних домовленостей та адміністративного ресурсу.

Ці проблеми призвели до утворення ситуативних політичних конфігурацій у парламенті, що своєю чергою дестабілізувало коаліційні процеси й роботу ВРУ загалом. У загальнополітичному вимірі така ситуація мала наслідком суперечності, які полягали передусім у протистоянні між президентом і парламентом [27, с. 26].

2014 року ВРУ ухвалила закон про відновлення дії окремих положень Конституції України [100] та постанову про нову її редакцію [133]. Тобто було поновлено КДФ як нового суб'єкта конституційних правовідносин.

Водночас п. 4 постанови Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII «Про текст Конституції України в редакції 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» [133] передбачав, що у ВРУ VII скликання КДФ формується протягом місяця після набрання чинності та врахування рішення КСУ.

Проте з 2014 року так і не відбулося комплексної правової інституціоналізації КДФ. Це засвідчило брак цілісного механізму, який чітко визначав би порядок формування, функціонування та припинення її діяльності. Унаслідок цього впродовж 2014–2016 років КДФ створювали на основі політичних домовленостей і практичного досвіду попередніх років зі спробами адаптації до нових суспільно-політичних умов.

Відсутність належного правового регулювання коаліційних відносин *спричинила низку негативних наслідків*, які виявилися в кількох ключових аспектах.

*По-перше*, процес формування коаліції відбувався поза межами чітко визначених правових приписів. Конституційні норми власне не забезпечували достатньої регламентації цього механізму, а спеціального нормативно-правового забезпечення не було. Унаслідок цього під час створення коаліцій суб'єкти політичного процесу керувалися переважно принципом політичної доцільності, що нерідко суперечило логіці правової визначеності й стабільності інституцій.

*По-друге*, процес конструювання коаліцій мав непублічний характер: широкому загалу й навіть безпосереднім учасникам політичного процесу ставали відомі тільки підсумки переговорів, пов'язані з форматом об'єднання та розподілом владних повноважень усередині нього. Така практика сприяла виникненню закритих політичних угод, які не завжди відповідали інтересам виборців і підривали довіру до інституту парламентської більшості.

*По-третє*, непрозорість механізму створення коаліцій призводила до того, що народні депутати долучалися до відповідних парламентських об'єднань без чіткого визначення їхнього складу й термінів функціонування. Однак саме ці параметри (чисельний склад і тривалість існування коаліції) мали принципове значення для конституційного статусу коаліції, що своєю чергою було фундаментальним для забезпечення стабільності й ефективності роботи парламенту.

Нечітке законодавче регулювання ключових аспектів функціонування КДФ створювало широкий простір для тлумачення питань її утворення або розпуску, змін у її складі тощо. Для вирішення суперечливих питань щодо діяльності КДФ важливе значення мали рішення КСУ, які сприяли визначенню принципів функціонування відповідного нормативно-правового механізму.

Здійснений аналіз рішень КСУ (2008 року, 2010 року), які мали різні підходи до формування КДФ і визначення чисельності її складу, засвідчив складність встановлення оптимального співвідношення колективних та індивідуальних аспектів під час встановлення кількості народних депутатів, необхідних для конституційного формування коаліції.

Наприклад, у своєму рішенні КСУ [146] зауважив, що окремі народні депутати, незалежно від їх приналежності до депутатських фракцій, що увійшли до відповідної КДФ, можуть утворювати парламентську більшість.

Отже, досвід парламентської діяльності в період 2014–2016 років продемонстрував нечітку політичну структурування парламенту й відсутність деталізації конституційних норм щодо КДФ [160], що призвело до нестабільності в роботі коаліції та парламенту загалом [17]. Хоча під час Революції Гідності (2013–2014) парламент поновив дію положень Конституції України, посиливши її роль у парламенті, оптимізував роботу в питаннях організації ефективної протидії повномасштабному вторгненню РФ в Україну й подальшому впровадженню реформ [7].

*Утім нормативна невизначеність не дала змоги врегулювати питання створення та функціонування КДФ на ефективнішому рівні, а процедура припинення її існування потребувала подальшого правового регламентування.*

На практиці парламент може не мати можливості чітко зафіксувати момент припинення функціонування коаліції. Інституційна безперервність існування коаліційної більшості не підтверджена жодним офіційним документом. Отже, парламент фактично може не мати реальних інструментів доведення відсутності існування КДФ. Це своєю чергою спричиняє ризики делегітимізації її владних повноважень і функціонування виконавчої гілки державної влади в умовах формального політико-правового вакууму.

Водночас частина дев'ята ст. 83 Основного Закону [61] визначила засади формування, організації роботи та припинення діяльності КДФ, такі як:

- формування – за результатами виборів;
- кількісний склад – залежно від конституційного складу парламенту;
- права – відповідно до чинного законодавства.

У Регламенті ВР України чітко визначено строки формування та припинення діяльності, порядок фіксації її складу, умови входження і виходу депутатських фракцій, наслідки розпаду коаліції для легітимності й подальшого функціонування уряду.

Закріплення цих положень дало змогу створити правові запобіжники, які унеможливають довільне трактування конституційних норм і забезпечують послідовність політичного процесу [57, с. 57].

Встановлення в Регламенті ВРУ чітких механізмів припинення діяльності КДФ сприяло мінімізації потенційних ризиків політичних маніпуляцій і зловживань під час зміни політичних конфігурацій у парламенті. Це вкрай важливо в умовах нестабільності партійної системи та частих переформатувань парламентської більшості, коли відсутність прозорих процедур створює конфлікти між гілками державної влади, підриває довіру суспільства до них.

Додаткове унормування процедур коаліційного процесу в Регламенті ВРУ не лише сприятиме підвищенню забезпечення стабільного функціонування єдиного законодавчого органу, а й стане важливим кроком на шляху зміцнення політичної відповідальності та гармонізації української парламентської практики з європейськими демократичними стандартами.

*Отже, через недостатньо чітку правову регламентацію функціонування КДФ виникла низка підходів до тлумачення норм, пов'язаних із коаліційними процесами. Унаслідок цього досвід їх формування засвідчує непрозорість і непередбачуваність цього процесу, що своєю чергою в умовах становлення плюралістичної політичної системи породжує конфліктні ситуації в парламенті й ОДВ.*

Тому питання щодо функціонування КДФ має передбачати достатній обсяг законодавчого регулювання, відповідні конституційні норми прямої дії та рішення КСУ, які загалом забезпечують конституційний рівень правової інституціоналізації парламентської коаліції. У Регламенті ВРУ необхідно врегулювати організаційно-правові аспекти діяльності КДФ, що ґрунтуються на попередньому вітчизняному й закордонному досвіді.

Водночас досвід роботи ВРУ 2014–2019 років засвідчує дискретність і непередбачуваність парламентської діяльності, що спричинило неефективність роботи парламентської коаліції [17].

Наприклад, 2019 року за результатами дострокових парламентських виборів у ВРУ було сформовано коаліцію на основі однієї депутатської фракції «Слуга народу», але питання щодо її діяльності як КДФ (монобільшості) не було законодавчо врегульовано.

*Таке врегулювання надало б можливість підвищити ефективність роботи коаліції не лише на засадах узгодженості політичних позицій, а й на умовах коаліційної угоди.*

Як висновок зазначимо, що здійснений нами історико-генетичний аналіз еволюції українського парламентаризму дав змогу виокремити основні етапи правової інституціоналізації КДФ – первинну (1990–2002) і конституційну

(з 2004 року, з перервами, донині). Кожному з цих етапів притаманна особлива форма нормативно-правового врегулювання діяльності депутатських фракцій.

З'ясовано, що етапу первинної інституціоналізації притаманні відсутність чіткої регламентації діяльності КДФ і розрізненість нормативно-правового регулювання цих процесів; етапу конституційної інституціоналізації – закріплення інституту КДФ як формально визначеного суб'єкта конституційних правовідносин.

*Історико-правовий метод аналізу* сприяв виокремленню та структуруванню положень нормативно-правових актів щодо організації діяльності ВРУ, депутатських фракцій та їхніх коаліцій у парламенті.

Окреслено основні чинники, що обумовлюють характер коаліційного процесу, залежні від форми державного правління та устрою, типу політичної, виборчої та партійної систем, рівнів політичної культури й розвитку парламентаризму, визначальну силу в якій має легітимний парламент.

Здійснений аналіз нормативно-правового й організаційного забезпечення коаліційного процесу у ВРУ в історичній ретроспективі дав підстави констатувати недостатній конституційний рівень інституціоналізації коаліцій депутатських фракцій та необхідність її посилення шляхом детальнішого нормативно-правового врегулювання правовідносин, пов'язаних зі створенням, організацією та припиненням їх діяльності.

### **1.3. Закордонний досвід функціонування та взаємодії депутатської більшості з парламентською опозицією**

Особливість функціонування парламентських систем в інших країн не передбачає законодавчого врегулювання взаємодії більшості з опозицією. У демократичних країнах законодавство переважно має лише окремі конституційно-правові положення щодо такої взаємодії, здебільшого вони обмежені формуванням і відповідальністю уряду перед парламентом.

Проблеми злагодженості політичних сил парламенту та їх здатності ефективно взаємодіяти мають відповідати національним інтересам і потребам суспільства [59].

У цьому аспекті брак чітких правових інструментів призводить до нестабільності парламенту й негативно позначається на якості ухвалених ним рішень. Тому важливим у нашому дослідженні є виокремлення моделей взаємодії парламентської більшості з опозицією, передусім у країнах з розвиненою демократією.

Наприклад, з XVIII ст. в *Німеччині, Британії, Франції* становлення парламентаризму створило інституційні передумови функціонування ДФ і моделей взаємодії парламентської більшості з опозицією [91]. Для змістовного їх аналізу ми розглянули такі типи опозиції, які політично наближені до парламентської більшості:

- класичні, коли опозиція підтримує напрями реалізації публічної політики загалом;
- ліберальні – майже не підтримують публічну політику більшості в парламенті;
- радикально-ідеологічні – підтримують концептуально зовсім іншу модель організації суспільних відносин, тобто іншу структуризацію політичної системи й організацію публічного управління [165].

Комбінування характеристик зазначених типів парламентської опозиції сприяє розкриттю еволюції їхніх основних моделей взаємодії з більшістю в парламенті [95].

Розглянемо вестмінстерську, німецьку та французьку моделі окремо, які суттєво різняться між собою, зокрема вестмінстерська – створює умови для досягнення високого рівня інституціоналізації парламентської опозиції; німецька – високого рівня законодавчого впливу; французька – слабкого рівня інституціоналізації, але достатнього рівня самостійності опозиції.

*Британський парламент* вважають одним із найдавніших законодавчих органів представницьких органів влади (далі – ПОВ) у світі, він є класичним

прикладом взаємодії ДФПК з депутатською опозицією. Його структура еволюціонувала разом зі становленням інституту парламентської опозиції, яка у XVIII ст. мала негативну асоціацію, оскільки виступала проти влади монарха [200].

Удосконалюючи механізми парламентської діяльності, опозиція трансформувалася в доволі стабільний політичний інститут, який забезпечив фракційне структурування парламенту, сформував двопартійну парламентську систему, яка дала змогу опозиції належно бути політично відповідальною [176].

У цій моделі парламентської взаємодії опозиція виконує переважно контрольну функцію.

У ній законодавчо визначено роль прем'єр-міністра і лідера опозиції, який очолює відповідну опозиційну партію в нижній палаті парламенту [207].

Окрім Британії, таку модель створено і в інших державах, зокрема в Австралії, Ірландії, Канаді, Новій Зеландії [207].

Зазначена модель передбачає концентрацію владних повноважень у парламентській більшості, що породжує активну конкуренцію уряду й опозиції [186] та потребує чіткості у формуванні їхніх політичних завдань і завдань публічного управління.

У межах цієї моделі політична партія, яка має більшість у парламенті, формує уряд; меншість – опозицію [168]. Їх взаємодія не має чіткої законодавчої регламентації, але вона є багатолітньою традицією і звичною практикою для Британії [209]. Така взаємодія між більшістю та меншістю в парламенті ґрунтується на неформальних принципах, які встановлюють відповідальну та конструктивну діяльність опозиції.

У британському парламенті діють спеціальні представники від більшості («батоги»), які відіграють важливу роль у координації парламентського процесу [208] і сприяють забезпеченню ефективної взаємодії між нею та опозицією для досягнення компромісу в прийнятті політико-управлінських рішень [174].

Палата громад утворює різні комітети – постійні, сесійні, спеціальні, об'єднані тощо. Утім кожний з них повинен мати у своєму складі принаймні одного представника від офіційної опозиції [199].

Парламентську діяльність лідера офіційної опозиції та її членів фінансують за рахунок державного бюджету [183].

Тобто в нижній палаті британського парламенту (палата громад) функціонують дві основні фракції:

- перша – політична партія, яка перемогла на виборах, сформувала парламентську більшість і склад уряду;
- друга – офіційна опозиція.

Це означає, що уряд Британії формується на засадах лише однієї політичної сили, яка перемогла на виборах.

З кінця Другої світової війни у Великій Британії лише раз постала необхідність формування коаліційного уряду через відсутність парламентської більшості [167, с. 611].

У вестмінстерській моделі організації парламентської діяльності сформована концепція «тіньового уряду» зі складу офіційної опозиції як альтернативного [204]. До його складу входять вищі посадові особи від опозиційної політичної партії, які дублюють функції кожного члена кабінету.

Такий опозиційний уряд діє конструктивно, системно критикує законодавчі ініціативи більшості, водночас пропонує власні поправки до законопроектів і дій уряду [163].

Така опозиція має можливість, критикуючи уряд, надавати власні пропозиції, які обговорюють у парламенті й ухвалюють шляхом переконання більшості. Її завданням є не блокування діяльності уряду, а контроль і надання ефективних альтернативних рішень [177].

Тобто парламентська більшість не перекладає на опозицію відповідальність за ухвалені рішення, тому опозиція може виконувати власні повноваження відкрито, прозоро, відповідально й ефективно, мати відповідні

шанси отримати більшість голосів виборців на наступних парламентських виборах у справедливій конкурентній політичній боротьбі.

У парламенті Британії встановлено Дні опозиції (20 днів на кожній парламентській сесії), які закріплено в Правилах [202, с. 17–18] і Регламенті [54, с. 37] палати громад. У ці дні опозиція надає рекомендації щодо виконання суспільно значущих завдань.

Важливою вимогою до опозиції в цих документах є дотримання етичних норм і сприяння продуктивній роботі парламенту, забезпечення прозорості та підзвітності в урядуванні, створення умов для політичної конкуренції.

*Французький парламентаризм* також має значний історичний досвід публічного управління на засадах представницької демократії. Його модель взаємодії між парламентськими фракціями, зокрема коаліцією й опозицією, сформувалася в другій половині ХХ ст. і сприяла біполяризації парламенту – поділу на лівоцентристський і правоцентристський блоки [180].

Досвід французького парламентаризму демонструє окремі історичні приклади формування ДФПК. Утім загальний досвід взаємодії ФПК з опозицією має дослідний інтерес в аспекті вдосконалення інституційної спроможності діяльності парламенту.

Особливість французької моделі полягає в тому, що опозиційні фракції представляють інтереси не однієї політичної групи, а різних політичних груп. Це сприяє включенню до процесу розроблення публічної політики більшої кількості активних громадян [184].

Унаслідок конституційної реформи 2008 року у Франції було встановлено права парламентських фракцій. Особливості прав опозиції та меншості визначені Регламентом відповідної палати парламенту Франції (ст. 51-1 Конституції Французької Республіки) [173].

Регламент Сенату Франції встановлює, що парламентська фракція формується шляхом подання Президії Сенату списку senatorів, які планують увійти до неї. Під час створення фракції в офіційному виданні Сенату Франції публікують список senatorів – членів такої фракції, політичну декларацію

такої фракції, а також декларацію, у якій така фракція може визначати себе як опозиційну або фракцію меншості в значенні ст. 51-1 Конституції Французької Республіки. Фракція може змінити опозиційний статус у будь-який час [201].

Аналогічний організаційно-правовий механізм формування фракцій та декларування їх можливого опозиційного статусу передбачений ст. 19 Регламенту Національних зборів Франції [198].

На відміну від британського парламенту, у Франції статус опозиційної фракції формується за принципом критичного ставлення до політичної програми більшості, а не за ідеологічною приналежністю.

Парламентська більшість і президент представляють одну політичну силу, однак вони можуть належати й до різних політичних сил. Тому функції опозиції функції можуть бути розділені між президентом і парламентською меншістю, формуючи в країні відповідний політичний баланс [205].

Тобто права меншості в парламенті Франції є обмеженішими, порівняно з британським [170], а саме вони обмежені в можливостях впливати на публічну політику [189] і позбавлені деяких спеціальних статусів [153].

Водночас така система має певні можливості для реалізації парламентською опозицією своїх функцій.

Наприклад:

- порядок денний одного пленарного дня на місяць відведено опозиційним фракціям, що надає їм можливість реєструвати власні проекти законів (ст. 48 Конституції Франції) [211, с. 34];

- 60 депутатів або сенаторів можуть звернутися до Конституційної ради з метою визнання конституційності законів, що є додатковим інструментом парламентського контролю (ст. 61 Конституції Франції) [171, с. 37].

Отже, французька модель формує позитивну взаємодію між президентом і парламентською більшістю, які можуть належати до різних політичних сил. Тому публічна політика в державі ґрунтується на основі консенсусу й компромісних рішень, що суттєво впливає на формування збалансованої системи публічного управління.

*Парламентські фракції Німеччини* мають чітке законодавче визначення. Відповідно до абзацу 1 § 10 Регламенту Бундестагу [197], парламентська фракція є об'єднанням парламентарів, до складу якого входить щонайменше 5 % від загальної кількості членів парламенту.

Члени фракції мають належати до однієї партії або до партій, які через схожі політичні завдання не конкурують між собою в жодній з федеральних земель [197, с. 21].

Не відбулося специфічної правової інституціоналізації таких політичних механізмів організації парламентської діяльності, як коаліція, опозиція, опозиційний уряд.

Утім Федеральний конституційний суд Німеччини визнав статус опозиційного уряду неконституційним, а статус парламентської опозиції – конституційним [162].

Німецька модель, яку в науковій літературі називають континентальною, майже не демонструє наявності ДФПК, де більшість традиційно має коаліційний характер. Проте депутатська коаліційна більшість забезпечує зв'язок з опозицією, унаслідок чого досягає ефективної роботи Бундестагу навіть за умов відсутності специфічної законодавчої бази про взаємодію коаліції та опозиції.

Наприклад, відповідно до норм Конституції Федеративної Республіки Німеччини, під час формування уряду необхідна парламентська більшість, яка обирає канцлера (ч. 2 ст. 63; ч. 1 ст. 67) і може висловити йому недовіру шляхом обрання нового очільника більшістю голосів [90].

Федеральний канцлер може бути обраний за умови підтримки парламентської більшості та її політичних інтересів; увесь склад уряду – за умов урахування в коаліційній угоді програмно-політичних розбіжностей між ДФ, які входять до коаліції [175].

Німецька модель має достатні повноваження для діяльності опозиційних фракцій. Їй притаманні:

– пропорційність у розподілі посад між більшістю та меншістю;

- активність у парламентському процесі;
- принциповість під час накладання вето на ухвалені рішення [96];
- вплив на ухвалення кандидатур членів уряду [58].

До її основних функцій належать критичний аналіз програм уряду та розроблення альтернативних пропозицій.

Водночас вона має і певні проблеми, пов'язані з недостатньою політичною відповідальністю.

Порівняно з вестмінстерською моделлю, парламентська опозиція Німеччини має значно ширші повноваження, тому вона може:

- суттєво впливати на формування порядку денного пленарного засідання та прийняття своїх кандидатів на вищі керівні посади в комітетах парламенту;
- блокувати законопроекти й оскаржувати ухвалені нормативно-правові акти в судових інстанціях [151].

Такі можливості створюють умови для ефективного захисту прав парламентської опозиції, сприяючи збалансованому підходу до ухвалення парламентом рішень. Загалом відсутність спеціального законодавства про опозицію не створює перешкод для її активної участі в парламентській діяльності.

Узагальнення основних характеристик моделей взаємодії коаліції та опозиції в досліджуваних європейських країнах дає змогу виокремити низку спільних рис (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Основні характеристики моделей взаємодії парламентської більшості  
й опозиції у Великій Британії, Франції та Німеччині**

| Характеристика /<br>Країна | Велика Британія                                                  | Франція                                                 | Німеччина                                               |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Законодавча база           | Акти Парламенту,<br>Регламент Палати<br>громад,<br>парламентські | Конституція<br>Франції,<br>Регламент Сенату<br>Франції, | Конституція<br>Федеративної<br>Республіки<br>Німеччина, |

|                                                              | звичаї,<br>конституційні<br>конвенції                                                                             | Регламент<br>Національних<br>зборів                                                                                            | Регламент<br>Бундестагу                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Правовий статус<br>парламентських<br>фракцій                 | Неформалізований.<br>Фракції<br>формується на<br>основі партійної<br>приналежності та<br>усталеної практики       | Формалізований.<br>До складу фракції<br>має входити<br>щонайменше<br>15 депутатів з<br>правом<br>оголошувати себе<br>опозицією | Формалізований.<br>До складу фракції<br>має входити<br>щонайменше 5 %<br>від загальної<br>кількості членів<br>Бундестагу |
| Правовий статус<br>парламентської<br>більшості<br>(коаліції) | Неформалізований.<br>Парламентською<br>більшістю є партія,<br>яка формує уряд                                     | Неформалізований.<br>Більшість<br>формується згідно<br>з політичними<br>домовленостями                                         | Неформалізований.<br>Формування<br>коаліцій<br>здійснюють на<br>основі<br>міжфракційних<br>угод                          |
| Правовий статус<br>парламентської<br>меншості<br>(опозиції)  | Формалізований.<br>Офіційний статус<br>«Опозиції Її<br>Величності»                                                | Формалізований.<br>Конституція<br>Франції<br>передбачає<br>встановлення<br>особливих прав<br>опозиційних<br>фракцій            | Окремий статус не<br>передбачено, проте<br>законодавчо<br>закріплені основні<br>гарантії для<br>меншості                 |
| Інструменти<br>парламентського<br>контролю                   | Представництво в<br>комітетах,<br>формування<br>тіньового уряду,<br>вотум недовіри<br>уряду, дні опозиції<br>тощо | Представництво в<br>комітетах, участь<br>у формуванні<br>порядку денного,<br>дні опозиції,<br>вотум недовіри<br>уряду          | Представництво в<br>комітетах, година<br>запитань до уряду,<br>участь у слідчих<br>комісіях тощо                         |

*Джерело: складено автором на основі [171; 173; 177; 184; 197; 199; 201; 209].*

Згідно з табл. 1.2, регламентація інструментів публічного управління дає змогу опозиції здійснювати парламентський контроль і суттєво впливати на збалансованість парламентського процесу.

Наприклад:

- вестмінстерська модель розмежовує відповідальності між коаліцією та опозицією, обмежує вплив останньої на прийняття рішень;
- французька модель встановлює чіткий баланс між різними гілками влади, проте слабкість опозиції може створювати додаткове соціальне напруження;
- німецька модель гарантує політичну стабільність у державі достатньо впливовою парламентською опозицією щодо прийняття політико-управлінських рішень, водночас саме це може стати причиною ускладнення такого процесу.

Дослідження проблем взаємодії КДФ та опозиції розглянемо в історичній ретроспективі.

2008 року Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) ухвалила відповідну резолюцію щодо визначення керівних принципів про права й обов’язки опозиції в демократичному парламенті [190], її роль у парламенті [193], оцінювання відносин із парламентською більшістю за параметрами, визначеними у відповідному Контрольному списку Венеційської комісії щодо взаємодії парламентської більшості й опозиції [188].

2024 року в ПАРЄ було уточнено та схвалено контрольний список, рекомендовано всім державам – учасникам ЄС використовувати його в регламентах діяльності власних парламентів [191].

Цей контрольний список є практичним інструментом удосконалення моделей взаємодії парламентської більшості й опозиції в ЄС та містить десять розділів, серед яких формування коаліцій та опозиції, призначення на керівні посади в ОДВ, реалізація законодавчого потенціалу, забезпечення депутатського імунітету [181].

Результати аналізу норм вітчизняного законодавства на відповідність Контрольному списку Венеційської комісії щодо взаємодії парламентської більшості й опозиції засвідчують, що загалом українське законодавче поле

передбачає належний рівень нормативно-правового забезпечення для якісного функціонування українського парламентаризму, ефективної взаємодії коаліції з опозицією, рівності прав парламентарів на законодавчу ініціативу, виступи, внесення питань до порядку денного, участі в роботі комітетів.

Крім того, доволі розвиненою є система парламентського контролю, що вирізняється правом щонайменше третини народних депутатів від конституційного складу парламенту ініціювати питання відповідальності уряду, правом кожного парламентаря на депутатські звернення та запити, створення тимчасових спеціальних і слідчих комісій, виступу на годині уряду тощо.

Тобто українське законодавство передбачає рівне ресурсне забезпечення й інституційну підтримку для всіх парламентарів (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Відповідність українського законодавства Контрольному списку Венеційської комісії щодо взаємодії парламентської більшості й опозиції**

| <b>Узагальнені рекомендації Венеційської комісії</b>                                                                                                                                                                         | <b>Положення відповідних нормативно-правових актів в українському законодавстві</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Участь у парламентських процедурах:</b><br>парламентарі мають рівні права щодо участі в законодавчому процесі (право законодавчої ініціативи, участь у дебатах, надання пропозицій до порядку денного пленарних засідань) | Стаття 93 Конституції України гарантує право законодавчої ініціативи кожному народному депутату України. Стаття 11 Закону України «Про статус народного депутата України» визначає права народного депутата на пленарних засіданнях, зокрема пропонувати питання для розгляду, брати участь у дебатах і виступах. Стаття 81 Регламенту ВРУ передбачає пропорційність представництва фракцій та груп у комітетах ВРУ. Відповідно до положень ст. 27 Регламенту ВРУ, голова пленарного засідання зобов'язаний створювати рівні можливості народним депутатам, фракціям і групам для участі в обговоренні питань порядку денного |
| <b>Парламентський контроль за діяльністю уряду:</b>                                                                                                                                                                          | Стаття 87 Конституції України передбачає можливість ініціювати питання про відповідальність уряду щонайменше третиною народних депутатів від                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| парламентарі мають ефективні інструменти парламентського контролю (година запитань до уряду, депутатські звернення та запити, участь у спеціальних і слідчих комісіях) | конституційного складу ВРУ. Статті 6 і 11 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачають право кожного народного депутата звертатися з депутатським запитом або зверненням до будь-яких посадових осіб. Стаття 229 Регламенту ВРУ передбачає проведення години запитань до уряду в п'ятницю щотижня, відведеного для пленарних засідань. Статті 4 і 23 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» передбачає формування тимчасової спеціальної або слідчої комісії з огляду на принцип пропорційності представництва депутатських фракцій та груп |
| <b>Функція блокування рішень:</b> парламентарі мають інструменти уповільнення, блокування та ініціювання перегляду рішень законодавчого органу                         | Стаття 83 Конституції України передбачає, що щонайменше третина народних депутатів від конституційного складу парламенту може ініціювати проведення позачергової сесії ВРУ. Стаття 48 Регламенту ВРУ передбачає право кожного народного депутата в разі прийняття акта з порушенням Регламенту ініціювати скасування такого рішення ВРУ шляхом внесення відповідного проєкту постанови                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Конституційне подання:</b> парламентарі можуть звертатися до Конституційного Суду                                                                                   | Стаття 151 Конституції України передбачає можливість щонайменше 45 народним депутатам ініціювати конституційне подання до КСУ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Парламентський імунітет:</b> парламентарі мають захист від політичних переслідувань                                                                                 | Стаття 80 Конституції України передбачає, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосувань і висловлювання в парламенті. 2019 року зі ст. 80 Конституції України було вилучено гарантії депутатської недоторканності й необхідність надання згоди ВРУ на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання та арешт                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Інституційна підтримка:</b> парламентарі мають рівний доступ до ресурсного забезпечення                                                                             | Стаття 28 Закону України «Про статус народного депутата України» визначає систему матеріально-технічного й організаційного забезпечення виконання повноважень народними депутатами. Зокрема, передбачено надання кожному депутату окремого технічно обладнаного службового кабінету в приміщенні парламенту з робочим                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| парламентської діяльності (помічники, приймальні, фінансове забезпечення діяльності) | місцем для помічника-консультанта й доступом до інформаційних мереж. ОМС зобов'язані забезпечувати народних депутатів службовими приміщеннями для здійснення депутатських повноважень в округах. Безпеку народному депутату під час виконання ним депутатських повноважень забезпечує Управління державної охорони разом органами Служби безпеки України та Національної поліції. Стаття 34 цього Закону передбачає, що народний депутат може мати до 31 помічника-консультанта |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*Джерело: складено автором на основі [61; 131; 132; 134; 135].*

Аналіз парламентських традицій у європейських країнах дає підстави акцентувати також і на певних відмінностях у підходах до визначення прав та обов'язків опозиції.

Зазначимо, що права парламентської опозиції пов'язані з:

- процедурними гарантіями;
- виступами й голосуваннями;
- представленням у парламентських органах;
- внесенням законопроектів і пропозицій;
- контролем за діяльністю уряду.

Ми виокремили такі три компоненти прав парламентської опозиції:

- перший – формується на основі чинного законодавства, спрямованого на заохочення колективних і скоординованих дій;
- другий – на основі реалізації контрольних функцій парламенту, зокрема опозиційних функцій парламентського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади;
- третій – лідерства парламентарів, які можуть ініціювати звернення до КСУ, керівництва парламенту, інших ОДВ та ОМС.

*Права парламентської опозиції безпосередньо пов'язані з її обов'язками та відповідальністю.*

Також доцільно виокремити *можливі зловживання* з боку опозиції, пов'язані з блокуванням порівняно ефективної діяльності парламенту й уряду

та ненаданням конструктивних пропозицій з удосконалення публічної політики, яку проводять уряд і парламентська коаліція.

Експерти в країнах Центрально-Східної Європи й України зауважують, що опозиція може навіть надати деструктивну пропозицію з метою створення додаткових перешкод на шляху розвитку держави [56].

У зв'язку з цим Венеційська комісія *не пропонує* країнам – учасникам ЄС *ухвалювати спеціальні закони про опозицію*, а, навпаки, радить використовувати інструменти парламентських процедур й угод між ДФ [191].

В Україні також немає спеціального законодавчого регулювання діяльності парламентської опозиції [13], проте діють відповідні механізми взаємодії коаліції та опозиції, які відповідають парламентським практикам держав – учасниць ЄС.

Наведемо кілька прикладів з Конституції України та чинного законодавства, які забезпечують права парламентарів і депутатських фракцій, зокрема опозиційних:

- *законодавча ініціатива* дає змогу кожному народному депутату незалежно від приналежності до політичної сили реєструвати власні законопроекти, вносити пропозиції (поправки) до них [61, ч. 1 ст. 93; 132, ч. 2 ст. 12];

- *конституційну зміну* може ініціювати одна третина народних депутатів від конституційного складу парламенту [61, ч. 1 ст. 154];

- *посади в комітетах* розподіляються за пропорційними квотами, що відповідають чисельному представництву ДФ у парламенті [131, ч. 4 ст. 81; 135, ч. 7 ст. 7];

- *входження до ДФ (групи)* – за умов об'єднання народних депутатів для координування парламентської діяльності [132];

- *тимчасові спеціальні й тимчасові слідчі комісії* утворюються шляхом пропорційного представництва від кожної ДФ (групи) [134, ч. 6 ст. 4; 134, ч. 2 ст. 23; 131, ч. 2 ст. 85]; для створення тимчасової слідчої комісії також потрібні

голоси одної третини народних депутатів від конституційного складу парламенту [61, ч. 3 ст. 89];

– *лічильну комісію* обирають на основі принципу пропорційного представництва ДФ (груп) [131, ч. 2 ст. 17];

– *конституційне подання* можливе за умов звернення до КСУ 45-ти народних депутатів щодо офіційного тлумачення Основного Закону, вирішення питання конституційності законів й інших нормативно-правових актів [61, ч. 2 ст. 150];

– *відповідальність уряду* настає, коли третина народних депутатів від конституційного складу парламенту вносить на розгляд ВРУ відповідну пропозицію [61, ч. 1 ст. 87; 131, с. 1 ст. 231];

– *депутатські запити і звернення* подає кожен народний депутат до ОДВ, ОМС та їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ й організацій, які зобов'язані надати відповідь щодо порушеного питання у встановлений законодавством строк [61, ч. 1 ч. 2 ст. 86; 132, ч. 1 ч. 2 ст. 15; 132. ч. 1 ч. 2 ст. 16];

– *право на виступ* має кожен народний депутат із наданням власних пропозицій щодо питання, яке розглядають на засіданні [132, ч. 1 ст. 11];

– *позачергові сесії* збирають за умов, коли одна третина народних депутатів від конституційного складу парламенту ініціює її скликання [61, ч. 2 ст. 83];

– *Погоджувальну раду та порядок денний (період дії воєнного стану)* скликають на вимогу трьох депутатських фракцій (груп), а процедура прийняття рішень передбачає, що зміни до порядку денного вносять рішенням щонайменше двох фракцій (груп), до яких входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту [110, п. 1 пп. 4; 110, п. 1 пп. 6].

У межах здійсненого аналізу чинного законодавства України слід зазначити про створення доволі *сприятливого політико-правового*

*середовища, однак воно потребує вдосконалення для гарантування взаємодії опозиції з парламентською коаліцією в контексті європейських стандартів.*

В Україні коаліція парламентських політичних партій має політичне та конституційно-правове значення; її слід розглядати як інструмент публічного управління, що ґрунтується на принципах народного суверенітету, поділу влади, політичної відповідальності, стабільності публічної влади, міцності конституційних засад парламентсько-президентської форми правління [39].

Як висновок зазначимо, що в умовах демократичного розвитку парламентаризму в Україні ефективна взаємодія КДФ й опозиції, представлених у парламенті, відіграє ключову роль у публічному управлінні, забезпечує встановлення та дотримання балансу сил між політичними конкурентами.

Визначено, що вестмінстерська модель має найвищий потенціал адаптації до українських реалій, зокрема в частині чіткого розподілу політичної відповідальності між коаліцією та опозицією, виконанням критичної функції та просуванням альтернативних рішень. Водночас вона цілком відсторонена від ухвалення безпосередньо рішень щодо публічної політики. Німецька модель вирізняється активним залученням опозиції до розроблення рішень щодо публічної політики, що може сприяти певному балансуванню інтересів різних політичних груп, водночас цей підхід може ускладнювати процес ухвалення таких рішень. У французькій моделі, попри формалізацію прав, опозиція не має істотного впливу на прийняття рішень.

Загалом порівняльний аналіз засвідчує, що кожна з досліджуваних моделей взаємодії коаліції та опозиції спрямована на забезпечення конструктивної взаємодії між ними.

Огляд українського законодавства щодо відповідності міжнародним принципам взаємодії коаліції та опозиції дає підстави стверджувати, що наша держава демонструє наявність таких правових норм, на чому акцентує і Венеційська комісія.

Обґрунтовано, що вестмінстерська модель є прикладом європейського досвіду діяльності парламентської більшості на основі однієї політичної партії (монобільшості – ДФПК) і має найвищий потенціал адаптивності до українських реалій, оскільки виконує тріаду основних функцій – контроль, конструктивну критику, пропозицію альтернатив.

## **Висновки до розділу 1**

1. Здійснено теоретико-концептуальний аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження, який описує сутнісні характеристики та місце інституту ДФПК у системі публічного управління. Це надало можливість узагальнити основні підходи до визначення таких понять, як парламент, організаційно-правові форми його діяльності, депутатська фракція та їх коаліція, депутатська фракція на правах коаліції, монобільшість.

Виокремлено правовий, політичний, організаційний наукові підходи до визначення поняття «парламент»: правовий – акцентує на законодавчих функціях і конституційному статусі парламенту; політичний – фокусується на ролі парламенту в публічному управлінні та його впливові на формування уряду: організаційний – зосереджений на структурно-функціональних механізмах роботи парламенту.

Висвітлено політичний, правовий, функціональний, соціологічний, історичний концепти сучасної теорії парламентаризму, що дало змогу уточнити сутність поняття «депутатська фракція»: політичний – як групу депутатів у парламенті, що об'єднується на основі спільних політичних поглядів, ідеології чи партійної приналежності для спільної роботи над законодавчими ініціативами та реалізацією політичних завдань; правовий – як форму організації депутатів у парламенті, що функціонує на підставі відповідного законодавства та регламенту парламентської діяльності; організаційно-функціональний – як структурний елемент парламенту, що

забезпечує внутрішню організацію та функціонування законодавчого органу загалом; соціологічний – як соціальну групу, що має власні внутрішню динаміку, структуру та вплив на політичні процеси в парламентській системі; історичний – як результат еволюції політичних груп та їх відносин між собою в парламенті. Також це один з інститутів представницької демократії, що виникає внаслідок парламентських виборів й об'єднує депутатів, які представляють інтереси окремих суб'єктів політичного процесу.

Уточнено дефініції таких понять: *коаліція депутатських фракцій (КДФ)* – це форма організаційно-політичного співробітництва в парламенті, що виникає внаслідок об'єднання двох чи більше фракцій з метою формування більшості для виконання спільних політичних завдань у роботі законодавчого органу; *депутатська фракція на правах коаліції (ДФПК)* – специфічний статус або правове становище певної депутатської фракції, до якої ввійшла більшість парламентарів, що сформувала монобільшість.

Окреслено ключові характеристики ДФПК, серед яких: самостійне формування більшості для реалізації законодавчих ініціатив, визначення стратегічних напрямів діяльності парламенту та його комітетів, вплив на розподіл владних повноважень у межах парламентської структури.

2. Здійснено: історико-генетичний аналіз еволюції українського парламентаризму в контексті двох етапів правової інституціоналізації КДФ – первинної (1990–2002) і конституційної (з 2004 року, з перервами, донині), кожному з яких притаманна особлива форма нормативно-правового регулювання її діяльності; історико-правовий аналіз еволюції інституціоналізації КДФ, який дав змогу виокремити основні чинники, що обумовлюють характер цього процесу, до яких належать форма державного правління та устрою, тип політичної, виборчої та партійної систем, рівень політичної культури, історія розвитку парламентаризму тощо.

На підставі здійсненого аналізу констатовано, що конституційний рівень інституціоналізації КДФ потребує детальнішого нормативно-правового врегулювання з огляду на вітчизняний та закордонний досвід.

3. Здійснено компаративний аналіз закордонного досвіду функціонування інституту ДФ, який надав можливість схарактеризувати ключові моделі їхньої взаємодії з парламентською опозицією – вестмінстерську, німецьку, французьку.

Обґрунтовано, що вестмінстерська модель може бути адаптована до українських реалій, зокрема в частині чіткого розподілу політичної відповідальності між парламентською більшістю та опозицією, у якій опозиція виконує критичну функцію і визначає альтернативні підходи до розв'язання суспільних проблем. Водночас вона цілком відсторонена від ухвалення безпосередньо рішень щодо публічної політики, на відміну від німецької моделі, яка передбачає активне залучення опозиції до розроблення рішень щодо публічної політики, і це сприяє певному балансуванню інтересів різних політичних груп, але схожа на французьку модель, у якій, попри формалізацію прав, опозиція не має значного впливу на прийняття рішень.

Зазначено, що *вестмінстерська модель* ґрунтується на чіткому розподілі політичної відповідальності між більшістю та опозицією. Опозиція виконує тріаду основних функцій – контроль, критику, пропозицію альтернатив; у *німецькій* моделі парламентська опозиція активніше залучена до розроблення рішень; у *французькій* – попри формалізацію прав, вона не має особливого впливу на прийняття рішень.

*Використані авторські джерела: [3; 4; 8].*

## РОЗДІЛ 2

# ОБҐРУНТУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

### 2.1. Організаційно-правові механізми формування та діяльності депутатської фракції на правах коаліції

Депутатська фракція є об'єднанням членів парламенту, які мають спільну ідеологію, втілену в конкретних пунктах політичної програми. На практиці спільна ідеологія цих об'єднань полягає в колективних діях й ініціативах у парламенті. Фракції можуть також формуватися всередині партії, втілюючи внутрішню ідеологічну різноманітність. Політична позиція таких внутрішніх фракційних об'єднань може частково відрізняються від головної партійної доктрини.

Різнманітність підходів до розв'язання соціально-економічних і суспільно-політичних проблем всередині суб'єкта політичного процесу може мати наслідком формування в ньому низки окремих об'єднань – внутрішніх фракцій. Такі фракції здебільшого дотримуються генеральної політичної лінії партії, вони можуть мати особливу групову дисципліну та характеризуватися власною політичною стратегією в межах загальнопартійної ідеологічної платформи. У своїй діяльності такі фракції іноді можуть надавати перевагу виконанню власних директив, а не загальних партійних зобов'язань, що може бути загально чинником дестабілізації функціонування політичної партії.

Водночас наявність навіть гострої внутрішньої дискусії сприяє демократизації процесу ухвалення рішень усередині політичного суб'єкта, що посилює його *політичну резильєнтність*. Крім того, внутрішньопартійні дискусії сприяють підвищенню рівня плюралізму в політичному дискурсі.

Парламентські фракції, об'єднуючи членів із різних політичних партій, створюють умови для захисту інтересів різноманітних соціальних груп і функціонують як критичний інструмент у забезпеченні демократичної парламентської взаємодії між різними політичними партіями, для ефективного виконання представницьких функцій, дотримання демократичних принципів у побудові внутрішньої комунікації [7].

Діяльність ДФ, структура та механізми прийняття ними рішень мають бути регламентовані законодавчими нормами, а їхні принципи – загальними правилами поведінки в парламенті [70].

Слід виокремити базові принципи створення та функціонування ДФ, серед яких:

- репрезентативність, яка полягає в представництві інтересів політичних сил;
- правовий імператив, що передбачає виконання всіх законодавчих норм під час діяльності фракції;
- спільна відповідальність, яка передбачає, що всі члени фракції несуть колективну відповідальність за рішення фракції [45, с. 110].

Чинне законодавство України регулює процес формування ДФ у ВРУ на засадах демократичності, законності, належного представництва політичних сил, рівності в діяльності народних депутатів.

Наприклад, ДФ формуються зі списків народних депутатів – мажоритарників та обраних за списком політичних партій [131, ст. 58]; від кожної політичної партії в парламенті створюється лише одна фракція [89].

Утім наукові підходи до організації внутрішньої структури ДФ суттєво різняться залежно від культурних особливостей політичних сил, представлених у парламенті. Їхня культурна специфіка сприяє формуванню депутатських груп усередині фракцій, які взаємодіють між собою в різних організаційних моделях управління – жорсткій, що ґрунтується на системі підпорядкування і контролю та забезпечує реалізацію принципу єдності й згуртованості, або гнучкій, яка реалізує принцип взаємної відповідальності.

Різноманітність підходів і принципів до організаційної структури діяльності ДФ відображає баланс між фракційною дисципліною та повагою до демократичних цінностей.

Зазначимо, що ДФ, які підтримують принципи демократичності та плюралізму, забезпечують умови для внутрішньої дискусії, натомість ДФ із жорсткішою організаційною структурою створюють умови для виконання передвиборчої програми партії.

Ми виокремили п'ять особливо значущих для організаційного структурування ДФ принципів її формування та функціонування, зокрема це:

– *демократичність* – засвідчує, що діяльність парламентської фракції відображає волю народу, ґрунтується на засадах представництва, сприяє прозорій та підзвітній діяльності, забезпечує публічність прийняття рішень й активну участь членів фракції в різних комунікаціях;

– *законність* – забезпечує дотримання чинного законодавства членами парламентської фракції, поваги до чинного законодавства, сприяє створенню основ для її легітимності та правової визначеності;

– *взаємна відповідальність* – вирізняється відповідальним ставленням членів депутатської фракції до власних повноважень і прийнятих зобов'язань та рішень, сприяє посиленню єдності команди;

– *колегіальність* – забезпечує формування цінності спільного обговорення та ухвалення рішень, передбачає створення відповідних робочих груп для вивчення різного роду питань;

– *ефективна організація та управління* – передбачає встановлення чіткої внутрішньоорганізаційної структури фракції, визначення ролей кожного структурного елементу, розроблення процедур й алгоритмів виконання поставлених завдань, запровадження відповідальності за їх несвоєчасне чи неякісне виконання.

В Україні правовідносини між політичними партіями та ВР відбуваються переважно через ДФ в особі народних депутатів. Їх законодавче врегулювання неодноразово розглядав КСУ, зокрема щодо справ про:

- їх утворення [138];
- можливості депутатів брати безпосередню участь у їх формуванні [146];
- умови роботи народного депутата у фракції [142];
- створення коаліції на їх основі [143].

Утім слід зазначити, що в Конституції України безпосередньо не визначено умови формування ДФПК у ВР України, ідеться лише про їх створення, тобто про коаліційний процес.

У науковій літературі такий процес описують етапами коаліційного циклу. На *першому етапі* створюють коаліцію, потім відбувається *розвиток* коаліційних відносин, далі – *розпад коаліції*, який формує передумови для формування наступного коаліційного об'єднання фракцій. Завдяки цьому коаліційний процес є неперервним, забезпечуючи своєрідний континуїтет влади в системі публічного управління [9, с. 15].

За результатами проведення парламентських виборів у ВРУ впродовж місяця після відкриття першого засідання новообраної ВР або протягом місяця після завершення роботи попередньої коаліції формується КДФ, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту [61, ст. 83].

За умов, якщо КДФ не створюють своєчасно, це стає підставою для припинення повноважень ВРУ. Унаслідок цього призначають нові парламентські вибори.

Утворення, організацію роботи та розпуск КДФ регулюють Конституція України та Регламент ВРУ [61, ст. 83].

До її основних функцій віднесено *утворення уряду шляхом* внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра та складу КМУ загалом.

Президент України вносить до ВРУ подання про призначення Прем'єр-міністра України на основі пропозиції КДФ не пізніше ніж через 15 днів після отримання такої пропозиції [61, ст. 106].

КДФ у ВРУ створюють як організаційно-правовий механізм об'єднання ДФ, які своєю чергою в історичній ретроспективі мали різні процедури формування, зокрема такі:

- добровільне об'єднання 25 народних депутатів, які мають схожі ідеологічні цінності й погляди на державне управління, стратегії соціально-економічного розвитку держави [137];

- об'єднання народних депутатів виключно на основі політичних партій або їхніх блоків [103, ч. 1 ст. 4.2.1]; ця норма визнана КСУ в грудні 1998 року неконституційною [138];

- об'єднання народних депутатів виключно на партійній основі [130]; її кількісний склад має відповідати мінімальній кількості депутатських мандатів, отриманих на виборах. Мінімальний кількісний склад депутатської фракції становив 15 народних депутатів [106].

У новій редакції Регламенту ВРУ було включено конституційні норми про імперативний мандат, що передбачає дострокове припинення депутатського мандату та про вступ народного депутата до складу ДФ лише від тієї політичної партії, за списками якої його було обрано до парламенту.

Тобто 2008 року КСУ визнав неконституційною постанову ВРУ, якою було затверджено Регламент ВРУ як підзаконний нормативно-правовий акт [141]. Було ухвалено Тимчасовий регламент [109], а 2010 року – відповідний закон [131], який на законодавчому рівні врегульовував порядок роботи парламенту.

У зв'язку із внесенням змін до Конституції України [147], унаслідок чого була скасована конституційна реформа, Регламент ВРУ зазнав суттєвих змін [104], зокрема:

- народний депутат може входити до складу однієї фракції політичної партії незалежно від того, чи обирався він за її списками, чи ні;

- повноваження народного депутата не можуть припинятися достроково в разі його невходження до складу фракції політичної партії, за списками якої він обирався.

В останній редакції Регламенту ВРУ [131, ст. 58] ДФ формують народні депутати зі складу одномандатних округів і зі списків політичних партій.

Встановлено таку умову:

– якщо депутат зі списку парламентської партії, тоді він обов’язково входить до складу відповідної ДФ;

– до цього складу можуть увійти й депутати, обрані в одномандатних округах, які представляють різні політичні сили.

Під час відкриття першої сесії новобраного парламенту спершу формують ДФ, а потім обирають керівництво ВРУ й інші її органи.

ДФ – це група народних депутатів, які мають право:

– входити лише до однієї фракції, утім це не є обов’язком;

– залишатися позафракційними;

– виходи із фракції за умов їхнього обрання до керівного складу парламенту (Головою ВРУ, заступником Голови, першим заступником Голови) [131, ст. 59].

Депутатську групу створюють переважно з числа позафракційних народних депутатів, а її мінімальна кількість дорівнює розміру найменшої ДФ, яка сформувалася під час першої сесії новообраної ВРУ.

Водночас зазначимо, що в чинному законодавстві щодо прав й обов’язків народних депутатів від партій є певні суперечності, зокрема згідно з Регламентом ВРУ [131, ст. 59] вони мають право, а згідно з Основним Законом [61, ст. 81] – фактично мають імперативний мандат, який виключає це право і перетворює його на обов’язок.

Це спонукає до внесення відповідних змін до Регламенту ВРУ з метою узгодження його норм з положеннями Конституції України [76, с. 223].

*Отже, серед умов формування депутатських фракцій та груп, які зазначені в чинному законодавстві України, переважає принцип правового регулювання, а не ідеологічного спрямування чи політичної культури.*

Схематичне узагальнення організаційно-правового механізму формування депутатської фракції зображено на рис. 2.1:

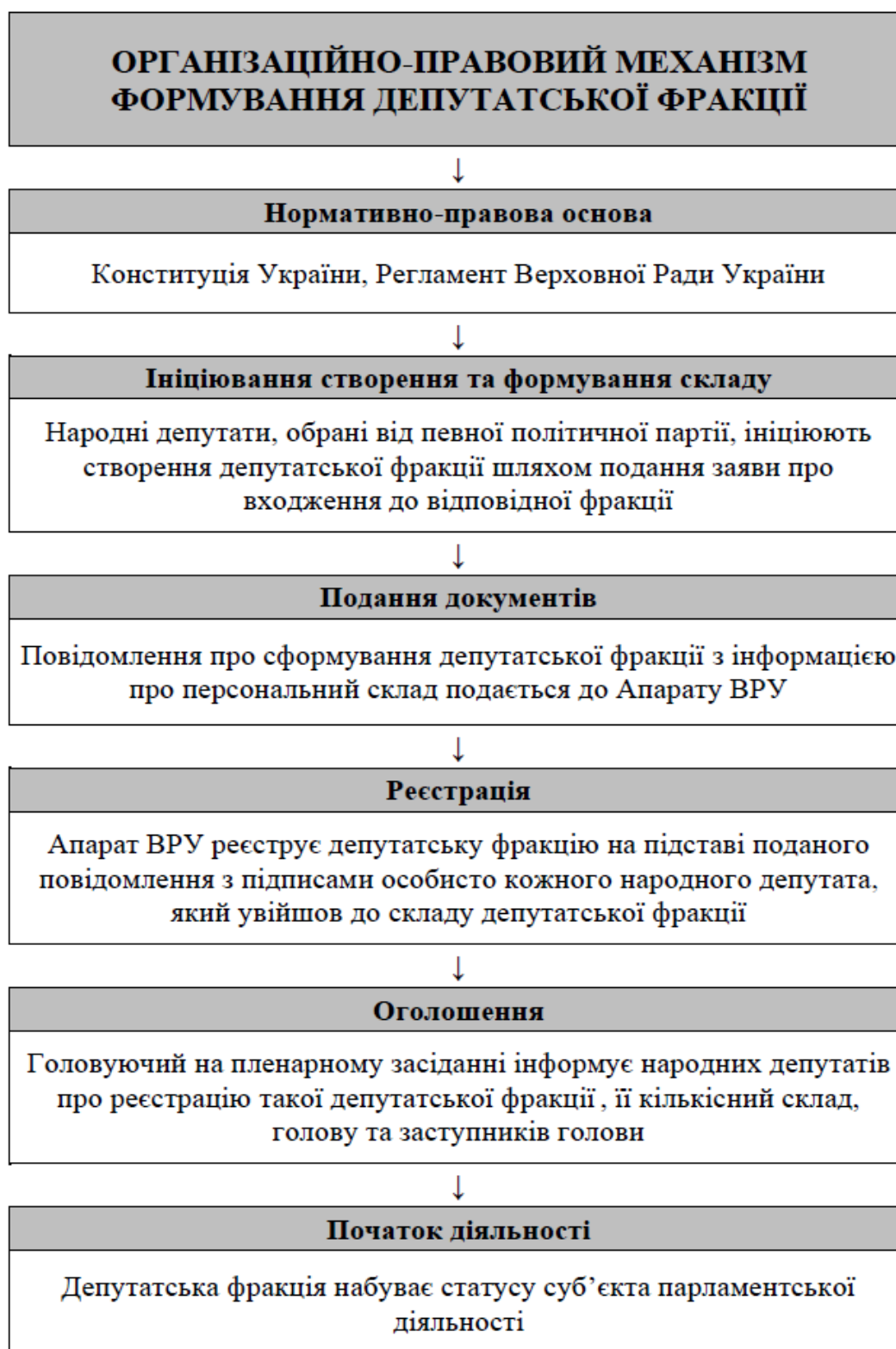


Рис. 2.1. Організаційно-правовий механізм формування депутатської фракції  
Джерело: розроблено автором на основі [61; 131].

Отже, на рис. 2.1 представлено алгоритм дій для формування ДФ і груп.

Після формування ДФ і груп Апарат ВРУ [112] здійснює організаційно-методичне забезпечення їхньої роботи, розповсюджує серед депутатів інформаційні матеріали про новостворені політичні об'єднання в парламенті. Основним завданнями Апарату ВРУ є забезпечення роботи зареєстрованих ДФ і груп.

Відповідно до Регламенту ВРУ [131, ч. 1 ст. 60], будь-яка ДФ чи група має зареєструватися в Апараті ВРУ шляхом надання письмового повідомлення, підписаного кожним народним депутатом, який увійшов до відповідної фракції чи групи.

Таке повідомлення має містити інформацію про:

- повну та скорочену назву ДФ, яка має збігатися з назвою відповідної політичної партії та не повинна повторювати назви інших фракцій, які зареєстровані в парламенті;

- склад ДФ та її керівництво (голова, один заступник голови – на 15 членів фракції).

Голова депутатської фракції є лідером організованої групи політиків, яка реалізує програму відповідної політичної партії [43]. Він є не лише керівником фракції, а й представником її політичних інтересів, здебільшого має значну політичну вагу, порівняно з іншими членами фракції та членами уряду [86].

Голова ДФ повідомляє народним депутатам України про план наступного пленарного засідання. Повідомлення про будь-які зміни в складі ДФ чи групі відбуваються за аналогічною процедурою. Це гарантує прозорість внутрішньо парламентських процесів і своєчасне офіційне відображення змін у їх персональному складі.

Загалом діяльність ДФ і груп у парламенті пов'язана з реалізацією передвиборчої програми політичної партії. Для ефективного використання всіх наявних можливостей партійного впливу на процес прийняття рішень парламентом потрібна зважена та консолідована позиція всіх членів депутатської фракції.

З огляду на те, що парламент є колективним представницьким органом, процес прийняття спільних рішень потребує високого рівня координації, співпраці й об'єднання зусиль [16, с. 42]. Це обумовлено системою представництва, яке розглядають в англо-американській системі права через такі наукові підходи, як правовідношення, функція та правовий інститут [42].

Тому важливо знати й розуміти процедуру входження до депутатської фракції чи групи та виходу народного депутата.

Згідно з чинним законодавством України, народний депутат інформує про своє приєднання чи вихід із ДФ (групи) шляхом подання письмового повідомлення голові пленарного засідання. Заява депутата про вступ до ДФ (групи) потребує погодження з її головою, а в разі виключення – голова оголошує про це на пленарному засіданні також, попередньо погодивши цю позицію з головою фракції (групи).

Отже, процедура виключення з ДФ (групи) неврегульована. Утім ДФ вважають розпущеною за умов зменшення її кількості членів [131, ст. 60]. Голова ВРУ через 15 днів оголошує про розпуск такої ДФ (групи).

Важливим для розкриття сутності організаційно-правового механізму формування та функціонування ДФ (групи) є питання створення ширших альянсів між ними та з іншими об'єднаннями депутатів.

У цьому контексті корисним є дослідження питань неформальних об'єднань у парламенті США, у якому акцентовано, що вони відіграють важливу роль у стабілізації діяльності парламенту як органу представницької влади [55].

Необхідною умовою утворення таких неформальних об'єднань і КДФ є визнання їх суб'єктами цілісності політичного процесу та пошук потенційних ресурсів щодо їх формування і діяльності.

Тому власне коаліційний процес вирізняється раціональністю поведінки його суб'єктів, які намагаються максимізувати вигоду від об'єднання з одночасною мінімізацією політичної ціни укладення коаліційної угоди [10].

Нині в Україні немає закону, який регулював би такі правовідносини між коаліційними утвореннями. Необхідність його ухвалення є дискусійним питанням, яке потребує детального обговорення в науковому середовищі.

Наприклад, Центр політико-правових реформ зазначає, що статус КДФ, регламентований Конституцією України, є доволі формалізованим, що виявляється під час процедури її формування. Передусім це стосується реалізації принципів свободи вибору та прийняття рішень, що гарантовані політичним партіям Основним Законом країни і європейськими стандартами [48].

Досвід формування КДФ у ВРУ підтверджує факт формального об'єднання, визначений конституційними положеннями, а не розглядається як важливий елемент вітчизняного парламентаризму, необхідний для ефективної роботи законодавчого органу й уряду [48].

Інші вчені переконані, що надмірна законодавча регламентація може спричинити потрапляння в «інституційну пастку», коли наявні інституційні параметри будуть обмежувати подальший розвиток парламентської системи [4].

Тому ми вважаємо, що питання законодавчого врегулювання діяльності КДФ у ВРУ в сучасних умовах залишається актуальним і його вирішення може позитивно вплинути на стабільність й ефективність роботи парламенту, забезпечити дотримання демократичних принципів.

Адже ефективне функціонування коаліції можливе лише за умови стабільності конституційно-правових засад парламентської діяльності, якості норм права, що регулюють її формування, організацію діяльності та припинення діяльності, а також забезпечення принципу політичної відповідальності КМУ перед ВРУ. Її подальший розвиток має ґрунтуватися не лише на вдосконаленні законодавства України, а й на захисті демократичних традицій парламентаризму, підвищенні рівня політичної культури, внутрішньої дисципліни й дотриманні принципу верховенства права. Лише за таких умов КДФ зможе виконувати свою роль – бути інституційною основою

організації парламентської більшості, забезпечення стабільності уряду держави й ефективного функціонування органів державної влади [39].

Загалом інституціоналізація КДФ на конституційному рівні має важливе значення для забезпечення стабільності функціонування всієї політичної системи України та підвищення відповідальності парламентарів.

Водночас законодавче розширення тлумачення механізмів функціонування цього інституту в парламентаризмі має бути саме в Регламенті ВРУ для унормування статусу всіх учасників коаліційного процесу [19, с. 17].

Тож це можна розглядати як фундамент для зміцнення вітчизняного парламентаризму та підвищення ефективності роботи уряду, який обирає Верховна Рада України після внесення КДФ пропозиції кандидатури Прем'єр-міністра України Президенту України. Це також сприятиме підвищенню ефективності реалізації програм уряду, які підтримуватиме парламент.

Оперативність взаємодії КДФ і КМУ має бути врегульована також і на рівні внутрішньокоаліційної регламентації [36].

Ми вважаємо, що підвищення ефективності взаємодії коаліційних фракцій й ОДВ в Україні можливе за умов реалізації таких трьох функцій, як формування уряду, законодавча діяльність і парламентський контроль.

Для цього пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII [121], які уточнюють повноваження КДФ щодо подання кандидатури Прем'єр-міністра Президенту та пропонування Прем'єр-міністру кандидатур до членів уряду.

Також важливою зміною може стати формалізація процедури подання Кабінетом Міністрів і Президентом пропозицій до плану законодавчої роботи ВРУ. Секретаріат коаліційної фракції як частина Апарату ВРУ має забезпечити організаційну й аналітичну підтримку координації підготовки та розгляду плану законопроектної роботи між ВРУ, Кабінетом Міністрів й Офісом Президента.

Остання пропозиція – посилення парламентського контролю. Ми вважаємо, що коаліційна фракція має відігравати вирішальну роль в ініціюванні резолюцій про недовіру та проведенні консультативних зустрічей з Прем'єр-міністром України для обговорення запропонованих звільнень, забезпечуючи політичну підзвітність й узгодження дій уряду з пріоритетами коаліційної фракції [166].

Отже, КДФ формується на основі відповідної коаліційної угоди, яку підписують голови депутатських фракцій або їх заступники після проведення змістовних консультацій.

Наприклад, коаліційну угоду «Європейська Україна» було підписано 27 листопада 2014 року, вона діяла протягом періоду роботи ВРУ VIII скликання [158].

Припинення діяльності КДФ відбувається після зменшення кількісного складу народних депутатів, які входять до неї, а також припинення дії коаліційної угоди.

Наприклад, відповідно до повідомлення ВРУ [128], коаліція депутатських фракцій БЮТ, «Наша Україна», Соціалістична партія України припинила свою діяльність з причини зменшення її кількісного складу. Це, відповідно, вплинуло на діяльність уряду, адже згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII [121, ст. 11], програма діяльності уряду ґрунтується саме на основних завданнях КДФ, які визначені коаліційною угодою.

Отже, коаліційна угода стає основоположною для діяльності уряду, і якщо вона припиняється, то це унеможливорює виконання урядової програми.

Розпад КДФ у ВРУ означає відставку уряду, а створення нової – формування його нового складу.

Такий підхід до формування та діяльності КДФ у ВРУ узгоджується з передовими практиками європейських парламентських систем, зокрема Німеччини й Фінляндії.

В умовах діяльності КДФ як ДФПК та відсутності коаліційної угоди урядова програма має враховувати всі програмні завдання більшості, які сформувала монобільшість у парламенті.

У такій конфігурації системи вітчизняного парламентаризму, зокрема у ВРУ IX скликання, важливим постає визначення програмних завдань ДФПК як її внутрішній процес, який сприяє ефективній реалізації положень передвиборчої програми політичної партії, що сформувала монобільшість у парламенті.

У разі втрати монобільшістю свого статусу наслідком є відставка КМУ та формування нової коаліції.

*Загалом можна констатувати, що еволюція таких парламентських інститутів, як ДФ, КДФ і ДФПК у ВРУ, має ключове значення для розвитку вітчизняного парламентаризму.*

Тривалий процес законодавчих змін у сфері внутрішньої організації парламентської діяльності засвідчив барк усталеної моделі функціонування парламенту, що позначилося на стабільності політичної системи загалом. Унаслідок цього в умовах політичної турбулентності між гілками державної влади могли виникати конфронтації, які обумовлювали динаміку функціонування парламенту й ефективність прийняття ним рішень. Через несформованість тривалих традицій вітчизняного парламентаризму, а також наявність прогалин у правовій регламентації механізмів функціонування, зокрема КДФ, ускладнювався і процес досягнення балансу в публічному управлінні.

Розроблення чітких *нормативно-правових* механізмів дасть змогу підвищити стійкість парламентських процесів, їх резильєнтність (здатність успішно адаптуватися до кризових ситуацій) і вплине на передбачуваність функціонування української політичної та управлінської системи загалом.

## **2.2. Особливості внутрішнього структурування та управління коаліцією депутатських фракцій**

Проблеми публічного управління в аспекті ефективності роботи представницького органу влади безпосередньо залежать від способу організацій внутрішньої структури управління, чіткості встановлених правил і процедур щодо його діяльності. Відсутність злагодженої організації діяльності ПОВ неминує призводити до виникнення різних перешкод на шляху ухвалення важливих політико-управлінських рішень.

Український парламент є представницьким колегіальним органом державної влади, тому об'єднання народних депутатів на основі спільного розуміння ними соціально-економічного розвитку країни є значущим чинником ефективності його роботи.

Тому важливими є коаліційний процес і процес формування консолідованої позиції депутатських фракцій [160]. Це має значення для стабільності й ефективності законодавчого процесу та публічного управління загалом. Загалом парламентська коаліція стає ключовим елементом у реалізації повноважень парламенту.

Для підтвердження значущості ролі КДФ у парламентській діяльності слід здійснити комплексний аналіз рішень КСУ для визначення механізмів їх впливу на систему публічного управління, зокрема для депутатських фракцій на правах коаліції.

Формування КДФ є необхідною умовою для повноцінного функціонування ВРУ. Її сформованість означає входження до неї більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту.

До складу коаліції входять лише ті народні депутати, які є членами фракцій, що сформували відповідну коаліцію [61; 142; 146; 150]. Практичні аспекти її діяльності відповідають базовим принципам, що є основою Регламенту ВРУ, – закону, який регулює внутрішню політику парламенту.

Втручання в цей закон може мати різні наслідки, причому як позитивні, так і негативні. Наприклад, 2006 року з метою стабілізації політичної ситуації у ВРУ було запропоновано залучати нових суб'єктів до КДФ, укладаючи з ними відповідні коаліційні угоди. Однак це мало негативні наслідки для входження до коаліції політичних партій, які давно існують, і значно обмежило права нових. Також під час складання нового договору КДФ не розпадалася, усі посадові особи, які були нею висунуті для призначення в уряд, формально зберігали свою легітимність.

Майбутній учасник коаліції не міг посилатися на правові норми для отримання відповідних квот і механізмів впливу на уряд [150].

Саме тому така норма не увійшла до чинного Регламенту ВРУ.

Ефективне управління парламентськими процесами безпосередньо залежить від гармонійної взаємодії між депутатськими фракціями та групами [131]. Таку взаємодію реалізують, зокрема, *через інститут Погоджувальної ради*, який відіграє роль медіатора й відповідної платформи для обговорення та узгодження різних питань порядку денного пленарних засідань.

Завдяки своєму статусу та регламентованим процедурам Погоджувальна рада стає важливим інструментом реалізації стратегій, сформованих унаслідок діяльності коаліції депутатських фракцій.

Погоджувальну раду ДФ (груп) створюють у ВРУ відповідно до Регламенту ВРУ [131, ст. 73], вона є консультативно-дорадчим органом парламенту. До її складу віднесено керівників парламенту, голів ДФ (груп) з правом ухвального голосу, голів парламентських комітетів з правом дорадчого голосу.

У разі відсутності голови ДФ на засіданні Погоджувальної ради в його роботі можуть взяти участь його заступник або народні депутати України, які уповноважені брати участь в обговоренні питань і вносити пропозиції до порядку денного [131, ст. 20, 24, 25].

За необхідності до Погоджувальної ради можуть долучатися представники КМУ, Офісу Президента, працівники Апарату ВРУ, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення проведення засідання.

Комітети ВРУ й тимчасові спеціальні комісії подають пропозиції для розгляду на Погоджувальній раді не пізніше ніж за чотири дні до проведення відповідного засідання. Інформаційні матеріали щодо питань, які планують до розгляду на засіданні Погоджувальної ради, надсилають її учасникам не пізніше ніж за три дні до проведення засідання.

Головою на Погоджувальній раді є Голова парламенту.

Згідно з Регламентом ВРУ [131, ст. 73], Погоджувальну раду скликає Голова ВРУ за ініціативою не менше ніж двох фракцій, вона є повноважною, якщо на засіданні присутні більше ніж половина членів з ухвальним голосом. Засідання проводять переважно я на початку пленарного тижня у відкритому режимі (за рішенням ради засідання можуть проводити в закритому режимі). Рішення приймають члени ради з правом ухвального голосу так, щоб за нього під час пленарного засідання було достатньо голосів членів фракцій та груп.

Відіграючи ключову роль у плануванні та координації парламентської діяльності, Погоджувальна рада виконує такі функції:

- узгоджує проєкт плану законопроектної роботи та рекомендує його на затвердження ВРУ;
- ухвалює пропозиції до порядку денного сесії, календарного плану роботи сесії, порядку денного й розкладу пленарних засідань;
- погоджує кандидатури голови, заступників і секретаря комітету;
- за ініціативою трьох депутатських фракцій або п'яти комітетів вносить пропозицію стосовно скликання позачергового засідання ВРУ;
- обговорює заходи щодо присутності депутатів на пленарних засіданнях;
- ініціює проведення парламентських слухань;
- вирішує інші організаційні питання роботи парламенту.

Аналізуючи ключові функції Погоджувальної ради, спрямовані на координацію та узгодження законопроектної діяльності, акцентуємо на важливості впливу кожного народного депутата на різні аспекти роботи парламенту.

Цей вплив поширюється не лише на стратегічне планування та законотворчу діяльність, а й на формування порядку денного і структури контролюючих органів. Адже, працюючи в депутатських фракціях, народні депутати не лише беруть участь у виборі керівництва ВРУ, а й мають можливість моделювати порядок денний сесій та впливати на склад спеціальних контрольних і слідчих комісій. Депутатські фракції та групи своєю чергою стають платформами для відстоювання інтересів народних депутатів, надаючи їм необхідне забезпечення для реалізації їхніх політичних ініціатив.

Згідно з Регламентом ВРУ [131, ст. 60-1], народні депутати України можуть створювати *міжфракційні депутатські об'єднання*, які не потребують реєстрації, але вони й не мають таких прав, як ДФ (групи), а також організаційного та матеріально-технічного забезпечення з боку Апарату ВРУ.

Про таке парламентське об'єднання його лідер заявою інформує голову, який оприлюднює цю інформацію на пленарному засіданні.

Задля ефективного виконання народними депутатами України своїх депутатських повноважень, зокрема в контексті роботи в депутатських фракціях (групах), парламентарі мають відповідну кількість *помічників-консультантів*, статус яких визначено в ст. 34 [132] і відповідних положеннях постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР [116].

Згідно з основними положеннями нормативно-правових актів, народний депутат України може мати до 31 помічника-консультанта, які виконують організаційно-аналітичні функції, спрямовані на ефективне здійснення депутатських повноважень.

Помічником-консультантом може бути виключно громадянин України, який вільно володіє державною мовою, працює за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) або на громадських засадах; фінансується виключно в межах загального фонду, встановленого народному депутату на оплату праці [132, ст. 34]. Окрім заробітної плати, передбачено виплати матеріальної допомоги, яку забезпечує Апарат ВРУ.

Водночас діяльність помічника-консультанта народного депутата супроводжується спеціальними правами, зокрема правом бути присутнім на засіданнях органів влади всіх рівнів.

Аналогічні повноваження мали й *консультанти депутатських фракцій (груп)*, правовий статус яких був регламентований постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України» від 13 жовтня 1995 року № 378/95-ВР [114], згідно з положеннями якого вони могли бути присутніми в приміщеннях парламенту, на пленарних засіданнях, засіданнях тимчасових слідчих комісій, брати участь у роботі ОДВ й ОМС, за дорученням депутатської фракції одержувати необхідну інформацію від ОДВ та ОМС, громадських об'єднань, підприємств тощо, а також безперешкодно користуватися інформаційно-комунікаційними ресурсами парламенту, уряду, постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України.

Водночас із метою ширшого залучення наукових працівників й експертів до законопроектної роботи парламенту було врегульовано правовий статус *позаитатного консультанта комітету та депутатської фракції (групи)* [115], запроваджено *патронатну службу депутатських фракцій (груп)* [117].

Для цього було ухвалено нове Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у ВРУ, яке замінило Положення про секретаріат ДФ у ВРУ [117].

Ми порівняли характеристики норм, що містилися в цих нормативно-правових актах, 2008-го та 2020 року (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Порівняльна характеристика положень про секретаріати  
депутатських фракцій у Верховній Раді України**

| <b>Характеристика</b>                 | <b>Положення 2008 року</b>                                                                              | <b>Положення 2020 року</b>                                                                                                    |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Назва<br>(дата і номер)               | Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України (від 22 лютого 2008 року № 304) | Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України (від 7 грудня 2020 року № 899-к) |
| Чисельність працівників секретаріату  | Не більше ніж 1 працівник на 5 членів фракції (загалом не більше ніж 30 працівників)                    | Не більше ніж 1 працівник на 5 членів фракції (загалом не більше ніж 30 працівників)                                          |
| Правовий статус секретаріату          | Структурний підрозділ Апарату ВРУ                                                                       | Структурний підрозділ Апарату ВРУ                                                                                             |
| Підпорядкування секретаріату          | Голові фракції та керівнику Апарату ВРУ                                                                 | Голові фракції та керівнику Апарату ВРУ                                                                                       |
| Період роботи секретаріату            | Період діяльності депутатської фракції                                                                  | Період діяльності депутатської фракції                                                                                        |
| Основні функції секретаріату          | Організаційне, інформаційне, консультативно-правове й інше забезпечення діяльності фракції              | Організаційне, інформаційне, консультативно-правове й інше забезпечення діяльності фракції                                    |
| Керівництво секретаріату              | Завідувач секретаріату депутатської фракції                                                             | Керівник секретаріату депутатської фракції                                                                                    |
| Призначення та звільнення керівництва | Головою ВРУ за поданням голови фракції, погодженим із керівником Апарату ВРУ                            | Керівником Апарату ВРУ за поданням голови відповідної депутатської фракції                                                    |
| Кваліфікаційні вимоги до працівників  | Повна вища освіта, релевантний досвід роботи                                                            | Вища освіта не нижче від ступеня бакалавра, вільне володіння державною мовою                                                  |
| Правовий статус працівників           | Державна служба                                                                                         | Патронатна служба                                                                                                             |

*Джерело: складено автором на основі [115; 117].*

Результати порівняння положень *про секретаріати депутатських фракцій* 2008-го та 2020 року вказують на їхню схожість, за винятком двох важливих аспектів, а саме:

- у новій редакції положення встановлено, що посади працівників секретаріатів депутатських фракцій належать до посад патронатної служби, що відповідає нормам частини першої [107, ст. 92];

- оновлені кваліфікаційні вимоги до посад працівників секретаріату депутатських фракцій щодо забезпечення їх відповідності чинному законодавству [111].

Розглянемо детальніше нормативно-правову структуру Положення 2020 року.

Згідно з п. 1 та 2 цього Положення [117], секретаріат депутатської фракції функціонує як відокремлений структурний підрозділ Апарату ВРУ, перебуваючи в підпорядкуванні голови відповідного депутатського об'єднання та керівництва Апарату ВРУ.

Створений на час існування депутатського об'єднання секретаріат виконує такі завдання [117, п. 6]:

- *розробляє та оновлює робочі плани фракції*, забезпечуючи систематизацію та організацію її роботи, визначаючи основні напрями діяльності на різні періоди;

- *організовує проведення засідань фракції* шляхом їх підготовки, зокрема підготовку порядків денних, інформування членів фракції, забезпечення членів фракції необхідними інформаційними матеріалами, ведення протоколів засідань фракції, узагальнення зауважень і пропозицій членів фракції;

- *забезпечує підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів* на основі наявних економічних розрахунків і висновків, які допомагають у визначенні позиції депутатської фракції щодо різних законопроектів;

- *організовує зустрічі та комунікації* членів депутатської фракції з представниками уряду, громадських об'єднань, бізнес-асоціацій, інших

стейхолдерів, іноземних делегацій, представників посольств, міжнародних установ й організацій;

- *координує роботу помічників-консультантів*, створюючи необхідні умови для ефективного виконання їхніх завдань і належної підтримки діяльності народних депутатів;

- *веде діловодство* шляхом забезпечення документообігу, зокрема з використанням електронних автоматизованих систем роботи з документами.

Виконання секретаріатом цих завдань забезпечує належну організацію та узгодженість роботи ДФ, що сприяє її ефективній участі в законодавчому процесі та реалізації інших парламентських функцій.

Для виконання своїх завдань секретаріат має право:

- взаємодіяти з іншими структурними підрозділами Апарату, залучати представників науково-експертного середовища до виконання різних завдань;
- за дорученням керівництва парламенту, Апарату, депутатської фракції отримувати інформацію від уряду, ОДВ та ОМС відповідно [117, п. 7].

Очільником секретаріату ДФ є *керівник*, якого призначає і звільняє з посади керівник Апарату ВРУ за поданням голови фракції.

Аналогічну процедуру призначення має і заступник керівника секретаріату, який може виконувати обов'язки керівника за його відсутності (ці обов'язки може також виконувати інший працівник секретаріату депутатської фракції згідно з розпорядженням Керівника Апарату ВРУ, погодженим із головою відповідної депутатської фракції).

Відповідно до службових обов'язків керівник секретаріату ДФ відповідає за [117, п. 9]:

- *роботу секретаріату*: забезпечує планування, координацію та контроль за всіма аспектами його діяльності, що охоплює розподіл завдань між співробітниками, контроль їх виконання та забезпечення трудової дисципліни;

– *організацію засідань депутатської фракції*: підготовку та проведення засідань, підготовку порядків денних засідань, матеріалів для засідань й оформлення рішень;

– *візування документів*: здійснює візування всіх документів, підготовлених секретаріатом, забезпечуючи їх достовірність і відповідність чинному законодавству;

– *виконання доручень керівництва ВРУ й Апарату ВРУ*: відповідає за виконання завдань, визначених керівництвом парламенту та керівником апарату;

– *участь у засіданнях і нарадах*, що проводять у межах роботи ВРУ;

– *розроблення посадових інструкцій працівників секретаріату*: відповідає за затвердження посадових інструкцій та інформування працівників секретаріату щодо їхніх професійних обов'язків;

– *професійне навчання та підвищення кваліфікації*: забезпечує належну організацію заходів з підвищення кваліфікації працівників секретаріату, сприяючи їхньому професійному розвитку;

– *охорону державної таємниці*: забезпечує дотримання вимог щодо охорони таємної та конфіденційної інформації;

– *загальну ефективність секретаріату*: несе відповідальність за загальну продуктивність й ефективність роботи секретаріату, гарантуючи високий рівень виконання завдань, покладених на депутатську фракцію.

Згідно з Положенням [117, пп. 12–13], *посади працівників секретаріату депутатської фракції належать до посад патронатної служби, на які можуть бути призначені виключно громадяни України з освітнім рівнем бакалавра та вільним володінням державної мови.*

*Працівників секретаріату депутатської фракції* призначає на посади Керівник Апарату ВРУ на період діяльності фракції. Трудові відносини з ними припиняються в день припинення діяльності фракції, що цілком узгоджується із загальною практикою роботи патронатних служб, повноваження яких

завершуються одночасно з припиненням повноважень їхнього патрона [117, п. 14].

Така модель організації функціонування політичних посад у ВРУ забезпечує персональну відповідальність працівників секретаріату перед ДФ, з якою вони пов'язані, гарантує політичну нейтральність державної служби.

Це сприяє оновленню кадрового складу парламентських структур відповідно до результатів проведених виборів, а також формування нового політичного структурування парламенту.

Як структурний підрозділ ВРУ та її Апарату секретаріат ДФ здійснює експертно-консультаційний супровід її діяльності.

Виконуючи функції організаційної та функціональної інтеграції внутрішніх інституцій парламенту, він взаємодіє із секретаріатами керівництва ВРУ, парламентських комітетів, інших ДФ і груп, а також головними юридичним, організаційним, інформаційним та науково-експертним управліннями, іншими структурними підрозділами.

Секретаріат забезпечує координацію позицій ДФ із ключових питань законодавчої діяльності, здійснює підготовку довідково-аналітичних матеріалів, необхідних для прийняття рішень, а також організовує комунікацію з різними стейкхолдерами. Завдяки цьому секретаріат виконує роль своєрідного «інтелектуального центру» депутатської фракції, що посилює її здатність ефективно брати участь у законодавчому процесі задля реалізації політичних стратегій у парламенті.

Отже, секретаріат ДФ є структурним підрозділом ВРУ та її Апарату; підпорядковується керівнику Апарату й голові відповідної фракції; створюється на період її діяльності. Його очолює керівник, якого призначає та звільняє з посади керівник Апарату за відповідним поданням голови фракції [117].

Як організаційний елемент секретаріат відіграє ключову роль у забезпеченні належного функціонування та внутрішньої роботи фракції в межах парламентської структури. Водночас у широкому контексті вітчизняної

системи публічного управління та адміністрування секретаріати депутатських фракцій виконують координаційні функції в процесі реалізації стратегічної ролі коаліції депутатських фракцій або ДФПК (монобільшості) – формування уряду.

Завдяки своїй діяльності секретаріати ДФ забезпечують організаційно-технічну основу парламентської роботи, створюючи умови для посилення інституційної спроможності ВРУ загалом. Вони також відіграють роль комунікаційного майданчика, що сприяє ефективній взаємодії з іншими парламентськими фракціями й органами державної влади.

Важливе значення в період сучасних викликів інформаційного суспільства, зазначають українські науковці, мають інформаційно-комп'ютерні технології (далі – ІКТ), які сприяють упровадженню ідей електронного врядування в публічному управлінні та є сучасним способом організації державної влади, завдяки чому владні органи функціонують у режимі онлайн, а громадяни, юридичні особи, неурядові організації можуть максимально просто й без обмежень щоденно спілкуватися з ними [35, с. 625].

Для підвищення ефективності законотворчої діяльності важливим постає володіння всіма працівниками Апарату ВРУ сучасними ІКТ, цифровими технологіями, пов'язаними зі штучним інтелектом [32].

ДФ у ВРУ відіграють ключову роль у формуванні уряду, що безпосередньо впливає з положень ст. 83 Конституції [61]. Центральним інструментом цього процесу є створення *коаліції депутатських фракцій*, яка вносить Президенту України пропозиції щодо кандидатур на посаду Прем'єр-міністра та членів КМУ.

КДФ має виключне право визначати кандидатури на ключові урядові посади, що забезпечує реалізацію політичних пріоритетів парламентської більшості та підтримує баланс між гілками влади. Відповідальність за формування уряду водночас означає й обов'язок коаліції ДФ гарантувати його стабільне функціонування, насамперед шляхом забезпечення парламентської

підтримки урядових ініціатив, включно з ухваленням державного бюджету й інших стратегічно важливих рішень.

ДФ, які входять до складу коаліції, політично відповідають за діяльність уряду, а рівень їхньої ефективності та здатності досягати результатів у сфері публічного управління відображається в оцінках виборців на наступних парламентських виборах. Водночас ключовою функцією коаліції є визначення політичного порядку денного, який формує зміст і пріоритети урядової програми відповідно до досягнутих між фракціями політичних домовленостей.

Водночас коаліція ДФ є не лише політичним механізмом розподілу влади, а й інструментом консолідації парламенту навколо пріоритетів державної політики. Завдяки внутрішній координації між ДФ – учасниками коаліційної угоди створюють умови для досягнення компромісу з найскладніших питань публічного управління, що потребують міжфракційного консенсусу.

Важливим завданням коаліції є також контроль за діяльністю уряду, оскільки саме вона формує більшість у парламентських комітетах, що забезпечує ефективний моніторинг реалізації урядової програми й оперативне реагування на відхилення від визначених пріоритетів.

На переконання науковців, для підвищення парламентського контролю важливим є урізноманітнення інструментарію, яким мають володіти парламентарі та працівники Апарату ВРУ. Вони мають використовувати не лише традиційні форми парламентського контролю, такі як «візити на місцях», «комітетські слухання», «час для запитань», «дні уряду», а й сучасні, такі як «інтерпеляція», «парламентські питання» тощо, суттєва відмінність між якими полягає в рівні забезпечення транспарентності діяльності ОДВ [31]. Крім того, коаліція виконує інтеграційну функцію, об'єднуючи різні політичні сили в межах єдиного стратегічного курсу.

Парламентська коаліція:

– відіграє значну роль у політичному житті країни;

- впливає на формування уряду, забезпечуючи його роботу в інтересах держави [144];
- є ключовим суб'єктом публічного управління у формуванні уряду [61, ст. 83];
- має юридичну відповідальність за неналежне виконання власних повноважень.

Парламент може бути розпущений Президентом України, якщо протягом 60 днів після відставки попереднього уряду не вдається сформувати новий [61, ст. 90]. У такому випадку припиняються і повноваження КДФ, відповідальної за формування уряду.

Це засвідчує відповідальність КДФ за забезпечення стабільності й ефективності діяльності органів виконавчої влади [160, с. 79].

Рівень ефективності діяльності КДФ визначають за допомогою міжнародного Індексу Шеплі–Шубіка (SSPI), яким вимірюють потенціал кожної коаліції в парламенті під час ухвалення рішень.

Якщо числове значення цього Індексу менше за одиницю, то це означає, що коаліція (фракція чи група) не цілком використала свій потенціал у парламенті під час ухвалення рішень [59].

Українські науковці також за допомогою цього Індексу визначали політичний потенціал парламентських фракцій у ВРУ VIII скликання і дійшли висновку, що більшість із них мали ефективність впливу менше ніж одиниця за індексом Шеплі–Шубіка [182].

Такий результат дає підстави стверджувати, що коаліційна стабільність є вищою, коли об'єднання парламентських фракцій і груп відбувається на основі чітко визначеної політики, що є важливим фактором такого об'єднання.

Сучасні науковці пропонують використовувати для застосування цього Індексу цифрові технології, зокрема Big Data, для моніторингу оцінювання впливу парламентських фракцій. Це надасть можливість визначити не тільки політичні сили, які найбільше впливають на прийняття рішень, а й дослідити внутрішньопарламентські процеси, пріоритетні напрями майбутньої

діяльності парламенту й парламентську діяльність народних депутатів [182, с. 31].

Тобто за індексом Шеплі–Шубіка можна прогнозувати стабільність і стійкість коаліції, яка може припинити свою діяльність за різними сценаріями, визначеними чинним законодавством.

В Україні може бути кілька сценаріїв, як-то:

– *неможливість сформувати нову коаліцію у встановлений строк*: ВРУ може бути розпущена після проведених консультацій Президентом України з Головою ВРУ і керівництвом ДФ;

– *припинення повноважень парламенту*: коаліція втрачає повноваження автоматично після завершення строку роботи парламенту чи його дострокового припинення;

– *зменшення чисельності коаліції*: коаліція втрачає необхідну кількість членів до рівня нижчого за конституційний поріг.

Зазначені механізми засвідчують стабільність роботи коаліції, забезпечують її здатність ефективно виконувати власні повноваження, сприяють підвищенню рівня відповідальності, створюють умови для переформатування або формування нової коаліції в разі політичних криз чи змін.

КСУ акцентує на відсутності чітко визначеного порядку припинення діяльності коаліції ДФ, хоча у своїх висновках фокусує увагу на питаннях щодо її створення, функціонування та припинення діяльності (додаток Б).

Згідно з цим додатком, деякі рішення частково суперечать одне одному та потребують подальшого законодавчого врегулювання для дотримання принципу правової визначеності й можливості однозначного трактування положень відповідних нормативно-правових актів.

Загалом КСУ у своїй практиці послідовно висвітлив правову природу діяльності ДФ у ВРУ та їхню ключову роль у формуванні парламентської більшості (коаліції) та уряду. Зокрема, було визначено принципове положення щодо обов'язкової належності народного депутата, обраного за списком

політичної партії до відповідної депутатської фракції. КСУ зазначив, що невходження парламентаря до такої ДФ або його добровільний вихід є чинником для дострокового припинення його повноважень. Тим самим було закріплено обов'язковість дотримання партійної дисципліни в парламенті для народних депутатів, обраних за списками партій. Ця правова позиція КСУ фактично порушила питання про необхідність законодавчого уточнення цієї процедури, що згодом призвело до змін у законодавстві про статус народного депутата.

Вважаємо, що це зумовило чіткіше впорядкування діяльності членів парламентських фракцій та сприяло визнанню їхньої діяльності як управлінської, такої, що передбачає планування, організацію, координування, облік і контроль.

Крім того, КСУ розтлумачив конституційне поняття коаліції депутатських фракцій. Чітко встановлено, що коаліція формується виключно фракціями на основі узгоджених політичних позицій, а її склад має становити більшість від конституційного складу парламенту протягом усього періоду її діяльності.

КСУ зауважив, що саме ДФ, а не окремі народні депутати або їх неформальні об'єднання, є суб'єктами коаліційного процесу. Також було засвідчено особливий статус коаліції ДФ як інституційної форми парламентської більшості, що відіграє ключову роль у формуванні уряду.

Водночас КСУ роз'яснив, що коаліція ДФ є самостійним конституційним суб'єктом, уповноваженим здійснювати ключові кадрові ініціативи у сфері організації виконавчої влади. Тобто вона має виключне право вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України й міністрів КМУ.

Іншим питанням організаційно-правового забезпечення КСУ є строки формування коаліції ДФ.

Було підтверджено необхідність створення коаліції після відкриття першого засідання новообраного парламенту або після припинення діяльності

попередньої коаліції. Водночас КСУ зосередив увагу на наявності правової прогалини в регулюванні цієї процедури, що ускладнює реалізацію положень Конституції щодо дострокового припинення повноважень парламенту.

Аналізуючи рішення КСУ у справах, що стосуються діяльності ДФ і формування КДФ, можна дійти таких висновків:

- по-перше, КСУ послідовно закріпив імперативний характер партійної дисципліни для народних депутатів, обраних за списками політичних партій;
- по-друге, КСУ визначив коаліцію ДФ як ключового суб'єкта парламентського процесу з виключними повноваженнями щодо формування уряду;
- по-третє, КСУ засвідчив необхідність удосконалення законодавчих процедур створення, функціонування та припинення діяльності коаліції, що є важливим для забезпечення стабільності парламентської системи та реалізації конституційних приписів.

У європейській практиці питання формування, функціонування, а також припинення діяльності КДФ (груп) має різні форми нормативно-правового регулювання.

Наприклад, у Польщі та Чехії правові механізми коаліційної взаємодії закріплено переважно в політичних угодах між суб'єктами коаліційного процесу, натомість в Україні вони безпосередньо пов'язані з конституційними нормами та регламентними положеннями.

Така специфіка правового регулювання підвищує юридичну значущість коаліційних процедур, водночас створює ризики політичної нестабільності, якщо відповідні правові норми є неповними або нечіткими. Саме тому стабільність функціонування коаліції ДФ у ВРУ стає ключовим чинником передбачуваності й ефективності функціонування системи публічного управління загалом, впливаючи на рівень суспільної довіри до державних інститутів і якість реалізації стратегічних рішень уряду.

Як *висновок* зазначимо, що аналіз рішень КСУ дає підстави констатувати недостатність організаційно-правового забезпечення діяльності КДФ, а також

те, що політичне об'єднання парламентських фракцій у парламентську коаліцію ґрунтується на чіткій ідеологічній основі, що демонструє коаліційна більшість, зокрема монобільшість, у якій переважає ідеологія українського центризму [59].

До початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну парламент мав динамічне політичне середовище з різним рівнем впливу парламентської більшості й опозиції на прийняття рішень у державному управлінні. Проте на початку повномасштабної війни йому вдалося об'єднати зусилля опозиційних і коаліційних сил для ухвалення життєво важливих законів воєнного часу.

Нині парламентська монобільшість демонструє високий рівень політичної культури та зрілості для конструктивної взаємодії з опозицією, формуючи умови для розвитку демократії в державі [152].

### **2.3. Інформаційно-аналітична підтримка діяльності депутатської фракції на правах коаліції**

У теорії публічного управління інформаційно-аналітичне забезпечення розглядають не лише як допоміжну технічну функцію, а як фундаментальний інтелектуальний компонент, що визначає ефективність прийняття державних рішень. У контексті діяльності вищого законодавчого органу, зокрема функціонування ДФПК, інформаційно-аналітичне забезпечення перетворюється на стратегічний ресурс, здатний мінімізувати політичні ризики та підвищити якість законотворчості.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління є складною, взаємозалежною сукупністю організаційних, правових, методичних і програмно-технологічних компонентів. Вона спрямована на забезпечення необхідної якості управлінських рішень шляхом раціонального використання інформаційних ресурсів. Це засвідчує, що для ДФ інформаційно-аналітичне забезпечення є одночасно і процедурою підготовки

до проведення голосувань під час пленарних засідань, й архівом експертно-аналітичних знань, накопичених протягом каденції.

Науковці виокремлюють кілька етапів інформаційно-аналітичного забезпечення державноуправлінського процесу, які безпосередньо корелюють із функціями ДФ і можуть бути адаптовані до специфіки їхньої діяльності у ВРУ шляхом:

- *ідентифікації та формулювання проблемної ситуації*, що виникає в процесі реалізації законодавчих, представницьких або контрольних повноважень ДФ, визначення її політико-правового та публічно-управлінського контексту;

- *збору, верифікації та первинного аналізу інформації*, необхідної для осмислення проблемної ситуації, включно з нормативно-правовими актами, проєктами законів, аналітичними матеріалами ОДВ, експертними висновками, статистичними даними та результатами громадського обговорення;

- *систематизації та структурування зібраної інформації*, її класифікації за тематичними, галузевими й інституційними ознаками з метою забезпечення аналітичної придатності для використання депутатською фракцією;

- *розроблення аналітичних висновків і практичних рекомендацій* для керівництва фракції, голови фракції або уповноважених представників, з огляду на політичну позицію фракції, коаліційні зобов'язання та стратегічні пріоритети парламентської більшості;

- *формування та порівняльний аналіз альтернативних варіантів політико-правових рішень*, зокрема різних моделей нормативно-правового врегулювання, процедурних рішень або позицій фракції під час проведення парламентських голосувань;

- *оцінювання можливих наслідків кожного з альтернативних варіантів*, включно з аналізом правових, соціально-економічних, суспільно-політичних і репутаційних ризиків, а також їх відповідності програмним засадам діяльності депутатської фракції та коаліції;

- *підготовки узагальненого інформаційно-аналітичного документа* (аналітичної записки, довідки, висновку, позиційного документа), що містить обґрунтування рекомендованого варіанту рішення для ухвалення фракцією;
- *прийняття фракційного рішення шляхом внутрішньої дискусії*, погодження позиції на засіданні депутатської фракції або керівного органу фракції та визначення єдиної стратегії поведінки народних депутатів під час парламентських процедур;
- *моніторингу реалізації прийнятого рішення*, зокрема участі депутатів фракції в пленарних засіданнях, роботі комітетів, міжфракційній взаємодії та комунікації з органами виконавчої влади;
- *оцінювання результатів і зворотний аналітичний зв'язок*, що передбачає перевірку ефективності прийнятого рішення, коригування фракційної позиції в разі необхідності, оновлення інформаційно-аналітичних матеріалів і формування нових альтернативних підходів до розв'язання аналогічних проблем у подальшій діяльності.

Така етапність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності депутатської фракції передбачає першочергову параметризацію корисного результату такої діяльності – перетворення складних політичних викликів у зрозумілі алгоритми дій.

Конституційно-правовий статус ДФПК визначає специфіку її інформаційно-аналітичних потреб.

Така фракція відповідно до Конституції України [61, ст. 83] наділена повноваженнями щодо формування уряду й фактично формування державної політики, що вимагає особливо високого рівня аналітичного супроводу. Рішення КСУ підтверджують, що діяльність народного депутата має публічно-правовий характер, а фракційна приналежність є механізмом структурування парламенту, що потребує чіткої координації та експертної підтримки. Коаліція ДФ (або фракція з її правами) є суб'єктом політичної відповідальності, ефективність якої прямо корелює з якістю підготовки проєктів нормативно-правових актів і професіоналізмом парламентських служб.

Інформаційно-аналітична підтримка її діяльності – це складний багаторівневий процес, що передбачає використання спеціальних кадрових, технічних й організаційних ресурсів.

Відповідно до Регламенту ВРУ [131, ч. 1 ст. 7], Апарат ВРУ здійснює організаційне, науково-експертне, документальне й інформаційне забезпечення діяльності ДФ. Для цього в її складі працює відповідний апарат (секретаріати депутатських фракцій) та апаратні служби парламенту, визначені для інформаційно-аналітичного супроводу їхньої діяльності.

Структура Апарату ВРУ включає спеціалізовані управління, що виконують функції незалежної експертизи [131].

*Головне науково-експертне управління* посідає ключове місце в системі інформаційно-аналітичного забезпечення парламентської діяльності, виконуючи функцію інституційного механізму наукового супроводу законотворчого процесу. У контексті публічного управління діяльність цього підрозділу спрямована на підвищення обґрунтованості та якості парламентських рішень шляхом залучення наукових підходів, міждисциплінарного аналізу й експертної оцінки соціально-економічних, правових і політичних наслідків законодавчих ініціатив.

У Регламенті ВРУ [131] закріплено обов'язковість підготовки науково-експертних висновків щодо законопроектів, які виносять на розгляд парламенту, забезпечуючи інтеграцію наукового знання в механізми парламентського управління.

У цьому сенсі науково-експертна діяльність є формою раціоналізації політичних рішень, що має обмежити вплив ситуативних або виключно політичних чинників на зміст законодавства. Водночас науково-експертна діяльність не має імперативного характеру, а функціонує як інструмент рекомендаційного впливу, що формує аналітичне підґрунтя для політичних рішень, не підміняючи їх.

Функціональна роль Головного науково-експертного управління полягає в здійсненні комплексного аналізу законодавчих ініціатив з позицій їх

соціально-економічної доцільності, відповідності стратегічним завданням державної політики та прогнозованих наслідків для різних сфер суспільного розвитку. Науково-експертні висновки управління містять оцінку концептуальної логіки законопроектів, рівня їх наукового обґрунтування, потенційних ризиків й альтернативних підходів до врегулювання відповідних суспільних відносин.

З позицій публічного управління діяльність Головного науково-експертного управління розглядають як складову моделі доказового парламентського управління, що передбачає ухвалення рішень. Утім рекомендаційний характер висновків, залежність від політичних пріоритетів і переважаність законодавчого процесу обмежують реальний вплив управління на кінцеві рішення парламенту.

Важливим елементом структури Апарату ВРУ є *Головне юридичне управління*, яке виконує функцію інституційного гаранта дотримання верховенства права, правової визначеності, системності законодавства. У межах парламентського процесу його діяльність спрямована на забезпечення належної якості рішень, що ухвалює ВРУ, шляхом правової експертизи законопроектів і процедурних рішень. Хоча управління не є суб'єктом політичного процесу, воно відіграє істотну роль у формуванні законодавчого порядку денного, знижуючи ризики прийняття нормативно-правових актів, які суперечать чинному законодавству й міжнародним зобов'язанням держави.

Включення експертизи Головного юридичного управління до обов'язкових етапів законодавчого процесу інституціоналізує участь управління в ухваленні парламентських рішень і формує процедурну раціональність законодавчої діяльності. У цьому контексті правова експертиза є не лише інструментом формальної перевірки законопроектів, а й важливим елементом публічно-управлінського механізму, який поєднує політичну доцільність із правовою допустимістю.

Функціональна роль Головного юридичного управління полягає насамперед у здійсненні комплексної правової експертизи законодавчих

ініціатив, підготовці висновків щодо їх відповідності конституційним засадам, системі чинного законодавства й вимогам юридичної техніки.

Водночас управління забезпечує консультативну підтримку діяльності народних депутатів, ДФ і комітетів ВРУ, сприяючи підвищенню рівня правової аргументації та якості парламентських дебатів.

Головне юридичне управління виконує роль внутрішнього правового арбітра, що стабілізує парламентські процедури та мінімізує ризики правових колізій у процесі законотворчості. Воно відграє особливе значення в діяльності ДФПК. Його висновки використовує ДФПК у внутрішньофракційних обговореннях і під час узгодження коаліційних позицій.

У практиці діяльності ВРУ IX скликання, яке вирізняється високою інтенсивністю законотворчості й ухваленням значної кількості законопроектів, роль Головного юридичного управління істотно посилилася, компенсуючи дефіцит правового досвіду окремих суб'єктів законодавчої ініціативи.

*Інформаційне управління Апарату ВРУ* посідає особливе місце в системі інформаційно-аналітичного забезпечення парламентської діяльності, оскільки його функціональне призначення пов'язане не зі змістовною експертизою законопроектів або їх юридичною коректністю, а з формуванням, обробкою та поширенням офіційної парламентської інформації. У контексті публічного управління це управління є інституційним посередником між ВРУ, ДФ і суспільством, забезпечуючи інформаційну відкритість, публічність та комунікаційну спроможність парламенту.

Зміст діяльності Інформаційного управління зумовлений логікою представницької демократії, у якій парламент не лише ухвалює рішення, а й постійно комунікує їх суспільству, формує довіру до інститутів влади та забезпечує зворотний зв'язок. У цьому сенсі інформаційна діяльність Апарату ВРУ є складовою державної інформаційної політики, що реалізується на інституційному рівні законодавчої влади. Управління акумулює, систематизує

і транслює інформацію про пленарну діяльність, роботу комітетів, ДФ, парламентських делегацій, позиції ВРУ у вирішенні питань внутрішньої та зовнішньої політики.

ДляДФК Інформаційне управління виконує функцію інфраструктурної підтримки політичної комунікації. Воно створює організаційні й технологічні умови для донесення коаліційних рішень, законодавчих ініціатив і політичних пріоритетів до широкої аудиторії, не втручаючись у внутрішньополітичну логіку роботи фракції.

Отже, інформаційне забезпечення не має експертно-оцінного характеру, як у випадку з Головним науково-експертним управлінням, і не зводиться до нормативного аналізу, притаманного Головному юридичному управлінню, а реалізується в площині публічної репрезентації та інституційної комунікації.

Особливість діяльності Інформаційного управління Апарату ВРУ полягає в активному використанні сучасних ІКТ і цифрових технологій парламентської роботи. Зокрема, посилилася роль офіційних електронних ресурсів парламенту, онлайн-трансляцій пленарних засідань, цифрових архівів документів й оперативного інформування через офіційні канали. Це об'єктивно підвищило значення Інформаційного управління як суб'єкта, що забезпечує безперервність і достовірність інформаційних потоків у складних умовах політичної турбулентності, пандемії та повномасштабної війни.

У площині публічного управління діяльність Інформаційного управління можна розглядати як інструмент інституційної легітимації парламентських рішень. Через системне й стандартизоване інформування суспільства воно сприяє зниженню інформаційної асиметрії між владою і громадянами, що є принципово важливим для демократичного врядування. Для коаліційних фракцій це означає можливість діяти в умовах передбачуваного інформаційного середовища, де результати парламентської діяльності не залишаються внутрішньоінституційними, а набувають публічного виміру.

Водночас Інформаційне управління не є політичним актором і не формує самостійних наративів, що відрізняє його від партійних інформаційних служб або комунікаційних підрозділів фракцій. Його діяльність ґрунтується на принципах нейтральності, офіційності, інституційної відповідальності, що дає змогу забезпечувати єдиний інформаційний стандарт для всіх суб'єктів парламентського процесу. У цьому полягає його системна роль у підтриманні стабільності й цілісності інформаційного простору ВРУ.

Інформаційне управління Апарату ВРУ є самостійним елементом механізму інформаційно-аналітичного забезпечення парламентської діяльності, орієнтованим не на аналіз чи експертизу, а на публічну комунікацію та інституційне інформування. У контексті діяльності ДФПК воно створює необхідні умови для прозорої реалізації коаліційної політики в інформаційному вимірі, що є невіддільною складовою сучасного публічного управління.

Апарат ВРУ, поєднуючи інформаційно-аналітичну діяльність з інформаційною активністю, забезпечує формування комплексної системи інформаційно-аналітичного супроводу діяльності ДФПК [185].

Для посилення інституційної спроможності парламенту створено *Дослідницьку службу ВРУ* – установу, що здійснює науково-дослідне й інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності парламенту, зокрема ДФПК.

Дослідницька служба:

- здійснює підготовчі аналітичні матеріали, концепції розвитку законодавства;
- проводить експрес-аналіз ризиків законопроектів;
- консультує народних депутатів і депутатські фракції з актуальних питань роботи.

Дослідницька служба постає як інституційно новий, але концептуально важливий елемент парламентської інфраструктури, що має забезпечити перехід від фрагментарної експертної підтримки до системного, доказового

супроводу парламентської діяльності. Її поява відображає загальноєвропейську тенденцію до інституціоналізації в законодавчих органах, де якість парламентських рішень дедалі більше залежить не лише від досягнення політичного компромісу, а й від аналітичної обґрунтованості, здатності прогнозувати наслідки регуляторних інтервенцій та враховувати міжсекторальні ефекти державної політики. У цьому контексті Дослідницька служба виконує функцію інтелектуального центру, який поєднує академічні знання, прикладні дослідження та поточний законотворчий процес.

З позицій теорії публічного управління діяльність Дослідницької служби можна розглядати як форму внутрішньої аналітичної автономії парламенту, що послаблює його залежність від зовнішніх експертних центрів, лобістських структур і ситуативних консультацій.

На відміну від інших видів експертизи, зокрема правової, фінансово-економічної тощо, дослідна функція орієнтована на ширший горизонт аналізу: порівняльні політики, міжнародний досвід, оцінювання альтернативних сценаріїв і довгострокових наслідків ухвалення рішень. Це надає можливість інтегрувати в парламентський процес елементи стратегічного управління, що є вкрай важливим для країн, які розвиваються, де тимчасова політична доцільність може превалювати над завданнями довгострокового соціально-економічного розвитку.

Водночас ефективність її роботи обумовлена її місцем у внутрішній архітектурі парламентського управління. Вона не є органом політичного формування позицій, а виконує роль нейтрального виробника знань, що посилює аналітичну спроможність як комітетів, так й окремих народних депутатів. Така позиція потребує високих стандартів методологічної доброчесності, інституційної неупередженості й чітких процедур взаємодії з іншими структурними підрозділами Апарату ВРУ. У публічно-управлінському вимірі це означає баланс між відкритістю до запитів політичних суб'єктів і збереженням професійної дистанції, що є критичною умовою довіри до результатів досліджень.

У ширшій перспективі розвиток Дослідницької служби можна розглядати як індикатор зрілості парламентського публічного управління. Її спроможність продукувати якісні, релевантні та своєчасні аналітичні матеріали прямо впливає на легітимність законодавчих рішень і довіру до парламенту як інституції.

*Отже, Дослідницька служба ВРУ не лише підтримує поточну законотворчу діяльність, а й формує підґрунтя для еволюції парламенту від реактивної моделі управління до проактивної, ґрунтованої на знаннях, прогнозуванні та стратегічному баченні розвитку держави.*

У контексті діяльності ДФПК значення Дослідницької служби ВРУ набуває специфічного, відмінного від класичної міжфракційної коаліційної моделі змісту. Така фракція поєднує функції політичного представництва, організаційного ядра парламентської більшості й основного каналу взаємодії з урядом, що істотно підвищує інтенсивність управлінських і аналітичних навантажень. За цих умов Дослідницька служба може бути інструментом компенсації обмежених внутрішньофракційних аналітичних ресурсів, забезпечуючи системний, методологічно виважений супровід широкого спектру рішень, які виходять за межі вузькофракційної політики.

Для ДФПК дослідна функція парламенту має критичне значення з огляду на концентрацію відповідальності за законодавчий порядок денний. На відміну від класичної коаліції, де аналітичні функції можуть бути розподілені між кількома фракціями, головна фракція змушена одночасно формувати стратегічні пріоритети, координувати законодавчу роботу комітетів і забезпечувати політичну підтримку урядових ініціатив. Аналітичні матеріали Дослідницької служби ВР України дають змогу такій фракції структурувати законодавчі пріоритети, виявляти потенційні внутрішні суперечності в політиці більшості й заздалегідь оцінювати регуляторні та соціально-економічні наслідки запропонованих рішень.

Ключовим елементом інформаційно-аналітичної підтримки діяльності ДФПК є також *секретаріат фракції*, працівники якого допомагають координувати діяльність усіх членів фракції, а саме:

- організовують засідання;
- опрацьовують ухвалені рішення;
- здійснюють підготовку документів;
- доводять інформацію до народних депутатів – членів фракції.

*Секретаріати депутатських фракцій* віднесені до патронатної служби і є структурними підрозділами ВРУ та її апарату. Водночас вони підпорядковані голові фракції та керівнику апарату.

Працівників секретаріату призначають за погодженням керівництва депутатської фракції, що робить ці посади переважно політичними. Однак, попри політичну афілійованість, працівники секретаріату повинні дотримуватися стандартів державної служби в частині якості підготовки документів і процедурної точності.

Кількість працівників секретаріату розраховують з огляду на чисельність депутатської фракції (орієнтовно 1 працівник на 5 депутатів, але не більше ніж 30 осіб).

Кадрова база ДФПК охоплює:

- працівників секретаріату;
- помічників-консультантів народних депутатів;
- працівників інших структурних підрозділів Апарату ВРУ;
- аналітиків Дослідницької служби ВРУ.

Спільно вони формують систему інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ДФПК.

Роль секретаріату Апарату ВРУ в системі інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ДФПК ми розглядаємо крізь призму поетапної реалізації аналітичного циклу (рис. 2.2).

*Початковий етап* полягає в ідентифікації та концептуалізації проблемної ситуації, що об'єктивно потребує нормативно-правового

врегулювання. У межах цього етапу секретаріат здійснює безперервний моніторинг суспільно-політичних і соціально-економічних процесів з метою виявлення прогалин і дисфункцій у чинному правовому регулюванні, які ускладнюють досягнення програмних завдань ДФПК. Така діяльність передбачає системний аналіз вхідних інформаційних потоків, що надходять від органів виконавчої влади, насамперед міністерств і центральних органів виконавчої влади, а також від експертного середовища.

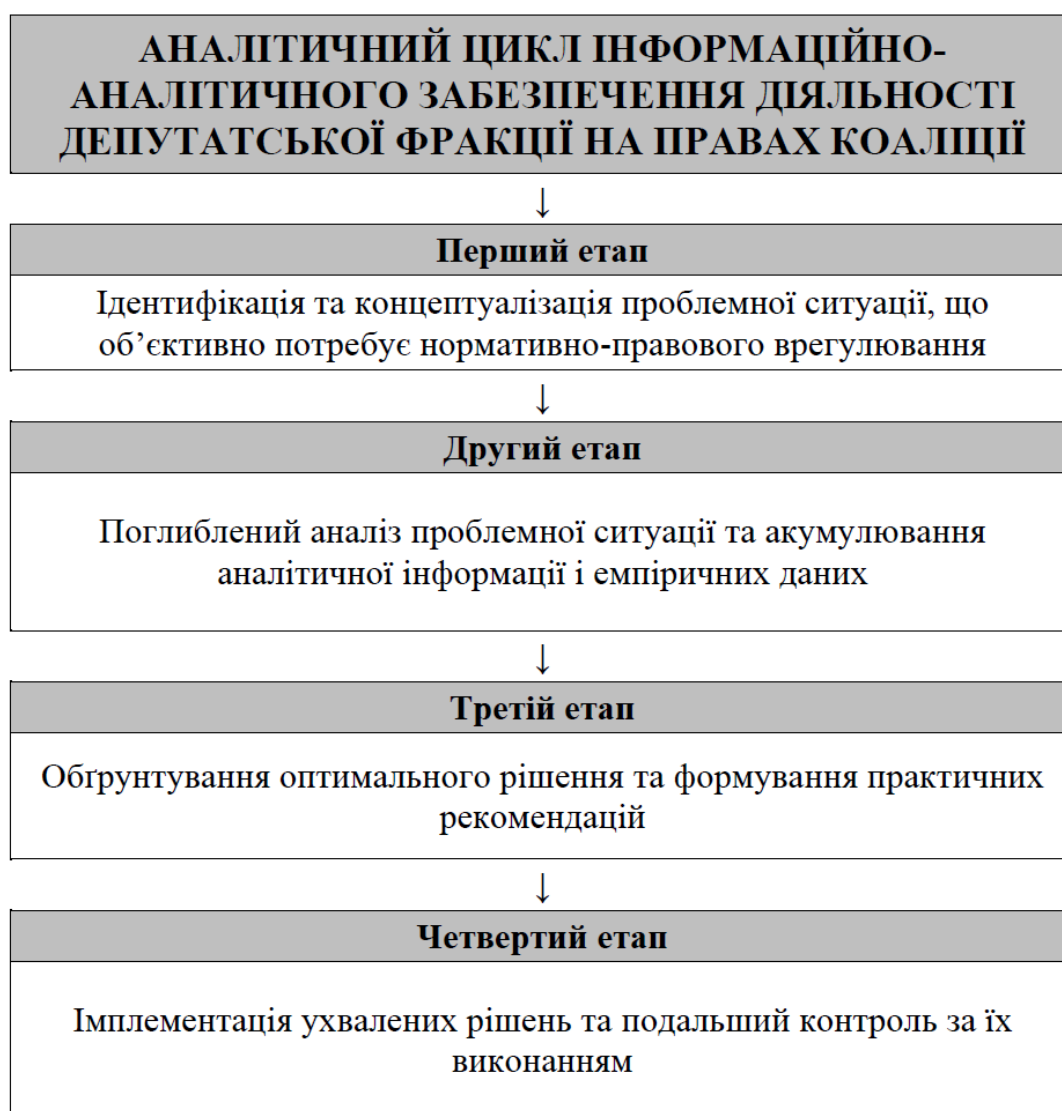


Рис. 2.2. Аналітичний цикл інформаційно-аналітичного забезпечення депутатської фракції на правах коаліції

*Джерело: розроблено автором на основі [61; 131].*

*Другий етап* аналітичного циклу пов'язаний з поглибленим аналізом проблемної ситуації та акумулюванням емпіричних й аналітичних даних. Він ґрунтується на використанні сучасних ІКТ, баз даних і спеціалізованих програмних продуктів для збирання, структурування та зберігання інформації. На цьому етапі секретаріат здійснює підготовку аналітичних матеріалів, у яких узагальнено інформацію щодо стану відповідної сфери публічного управління, проаналізовано закордонний досвід урегулювання аналогічних проблем, а також відображено позиції ключових політичних суб'єктів. Важливим інституційним елементом є експертне оцінювання, що передбачає залучення фахівців для критичного аналізу проєктів управлінських і законодавчих рішень.

*Третій етап* передбачає обґрунтування оптимального рішення та формування практичних рекомендацій. У цьому контексті секретаріат фракції на правах коаліції забезпечує підготовку порівняльних таблиць, пояснювальних записок й аналітичних висновків, у яких систематизують альтернативні сценарії дій, оцінюють їхні потенційні переваги, ризики та політико-правові наслідки. Специфіка коаліційного формату зумовлює необхідність додаткового узгодження напрацьованих позицій з представниками уряду. Працівники секретаріату можуть інтегруватися в діяльність міжвідомчих і міністерських робочих груп з підготовки урядових законопроєктів, що сприяє мінімізації політичних розбіжностей уже на стадії розроблення законопроєкту.

*Четвертий етап* аналітичного циклу пов'язаний з імплементацією ухвалених рішень і подальшим контролем за їх виконанням. Після набуття нормативно-правовим актом чинності функції секретаріату не обов'язково вичерпуються, а трансформуються в площину моніторингу результативності й ефективності правового регулювання. Збирання та аналіз інформації щодо фактичного впливу прийнятих норм на суспільні відносини дає змогу своєчасно виявляти побічні ефекти або інституційні дисбаланси й ініціювати коригування законодавства. У такий спосіб секретаріат ДФ набуває ознак

стабілізаційного й адаптивного інституту, який забезпечує безперервність, гнучкість і результативність діяльності.

Сучасна система публічного управління неможлива без активного впровадження ІКТ. У цьому контексті секретаріати ДФ постають перед необхідністю обробки великого обсягу даних, що потребує переходу до цифрових інструментів аналітики.

Штучний інтелект та машинне навчання стають трансформаційними інструментами, які дають змогу автоматизувати рутинні процеси збирання, оброблення та класифікації інформації, а також здійснювати прогностичний аналіз. Для секретаріату це означає, наприклад, можливість швидкого порівняння тисяч правок до законопроектів, виявлення корупційних ризиків або юридичних колізій. Проте впровадження таких технологій вимагає від працівників секретаріату високого рівня цифрової грамотності та компетентності.

Тобто ефективність інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ДФПК безпосередньо залежить від професійного рівня працівників її секретаріату. Як підрозділ патронажної служби секретаріат формується з осіб, які повинні мати цілковиту довіру політичного керівництва фракції, водночас високий рівень аналітичних навичок, а також бути здатними готувати якісні інформаційно-аналітичні продукти – від оперативних довідок до стратегічних прогнозів.

Аналіз ролі секретаріату фракції в інформаційно-аналітичному забезпеченні діяльності ДФПК дає підстави для *висновку* про його важливе значення для стабільності й ефективності. Секретаріат фракції є не просто технічним апаратом, а інтелектуальним і координаційним центром, який забезпечує життєвий цикл політико-правових рішень – від стадії ідеї до моніторингу результатів їх упровадження.

В умовах існування в парламенті ДФПК її секретаріат трансформується в напрямі посилення експертної та комунікаційної функцій. Він стає відповідальним за узгодження інтересів різних суб'єктів владних

повноважень, забезпечення відповідності проєктів нормативно-правових актів стратегічним програмним завданням депутатської фракції на правах коаліції та підтримання прозорого діалогу з громадянським суспільством. Подальше посилення інституційної спроможності секретаріатів у системі парламентських відносин має відбуватися через професіоналізацію кадрів, упровадження сучасних цифрових технологій аналітики та посилення інституційної взаємодії з урядом, що дасть змогу підвищити якість системи публічного управління та ефективність парламентських процесів.

## **Висновки до розділу 2**

1. Розглянуто інституційні механізми (політико-правовий, організаційний, інформаційно-аналітичний) формування та діяльності депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ.

До політико-правового механізму віднесено: законодавчу базу щодо умов формування депутатських фракцій; регламентні процедури створення та функціонування депутатських фракцій, адаптовані до європейських стандартів; систематизовані рішення КСУ щодо їх діяльності та способів взаємодії з іншими суб'єктами парламенту.

До організаційного механізму віднесено: визначення ролей Погоджувальної ради (як медіатора для комунікації між фракціями та як інструменту координації і стратегічного планування діяльності парламенту) та секретаріатів депутатських фракцій (як підрозділів Апарату ВРУ, інституту організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки діяльності фракцій, координації та супроводження процесу формування уряду, що є виключними конституційним повноваженням коаліції).

До інформаційно-аналітичного механізму належать сучасні інформаційно-аналітичні технології в діяльності парламентарів і працівників Апарату ВРУ.

2. Здійснено комплексний аналіз інституційних механізмів формування та діяльності ДФ, що дав змогу виокремити такі основоположні принципи їхнього ефективного функціонування, як демократизм, законність, взаємна відповідальність, колегіальність, ефективна організація та управління; Структурно-функціональний аналіз дав змогу встановити необхідність урегулювання та регламентації діяльності КДФ для забезпечення імплементації найкращих європейських практик і демократичних принципів парламентаризму.

З'ясовано, що конституційний рівень інституціоналізації коаліцій депутатських фракцій потребує детальнішого нормативно-правового врегулювання правовідносин, зокрема щодо монобільшості.

Визначено умови формування депутатських фракцій, що ґрунтуються на принципах можливості одночасного входження депутата лише до однієї фракції або невходження до жодної, позафракційності керівництва парламенту, існування депутатських груп як альтернативи фракціям.

3. Обґрунтовано, що формування КДФ відіграє важливу роль для ефективного функціонування парламенту. Водночас практичні аспекти впливу коаліційних угод на систему публічного управління висвітлено в рішеннях КСУ, які висвітлюють організаційно-правові механізми формування коаліцій та визначають їхні права, обов'язки та способи взаємодії.

З'ясовано, що увагу привертає інститут Погоджувальної ради, який є медіатором для комунікації фракцій, водночас – інструментом реалізації стратегій їх коаліції. З позицій організаційно-аналітичного забезпечення ефективного функціонування ДФ ключовими є секретаріати депутатських фракцій, діяльність яких пов'язана з координацією, організацією та інформаційно-аналітичною підтримкою реалізації їхньої основної функції – формування уряду.

З'ясовано, що інформаційно-аналітичну підтримку діяльності ДФПК в умовах цифровізації та інформатизації суспільно-політичних процесів у парламенті забезпечують відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ

(науково-експертне управління, юридичне управління, інформаційне управління, організаційне управління, секретаріати ДФ) і Дослідницька служба ВРУ.

Важливу роль відіграє посилення інституційної спроможності секретаріатів ДФ і секретаріату ДФПК, їх професіоналізації, упровадження сучасних цифрових технологій аналітики, що дасть змогу підвищити ефективність парламентських процесів, сприятиме посиленню експертної та комунікаційної функцій, узгодженню інтересів різних суб'єктів владних повноважень, забезпеченню відповідності проєктів нормативно-правових актів стратегічним програмним завданням ДФПК і підтриманню прозорого діалогу з громадянським суспільством.

*Використані авторські джерела: [7; 8; 166].*

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКОЇ ФРАКЦІЇ НА ПРАВАХ КОАЛІЦІЇ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

#### 3.1. Практичні виміри підвищення інституційної спроможності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України

Спроможність держави визначають її здатністю ефективно виконувати власні повноваження. Тому важливо забезпечити інституційний розвиток усіх її складових, зокрема таких, як парламент, парламентські фракції та коаліції, політичні партії, які є ключовими суб'єктами в забезпеченні стабільності, ефективності та прозорості державного управління.

В Україні це можливо за умов продовження реформ у сфері публічного управління, упровадження ефективних стратегій з метою проведення вільних і чесних виборів, підвищення рівня довіри громадян до інституцій влади, обмеження масштабів корупції в ОДВ та ОМС, ефективного використання державних ресурсів тощо [22].

З огляду на те, що у ВРУ IX скликання до однієї фракції ввійшла більшість народних депутатів України від конституційного її складу й утворилася ДФПК, постала необхідність пошуку нових механізмів унормування її інституційної спроможності, тобто «здатності виконувати притаманні їй функції» [50]. У цьому контексті увагу привертають такі чинники:

- перший – *організаційно-управлінський* – передбачає створення ефективної організаційної структури управління фракцією;
- другий – *експертно-аналітичний* – залучення висококваліфікованих фахівців й аналітиків для роботи над законопроектами й аналізом поточних пропозицій;
- третій – *комунікаційний* – передбачає розбудову ефективної внутрішньопарламентської комунікації (рис. 3.1).

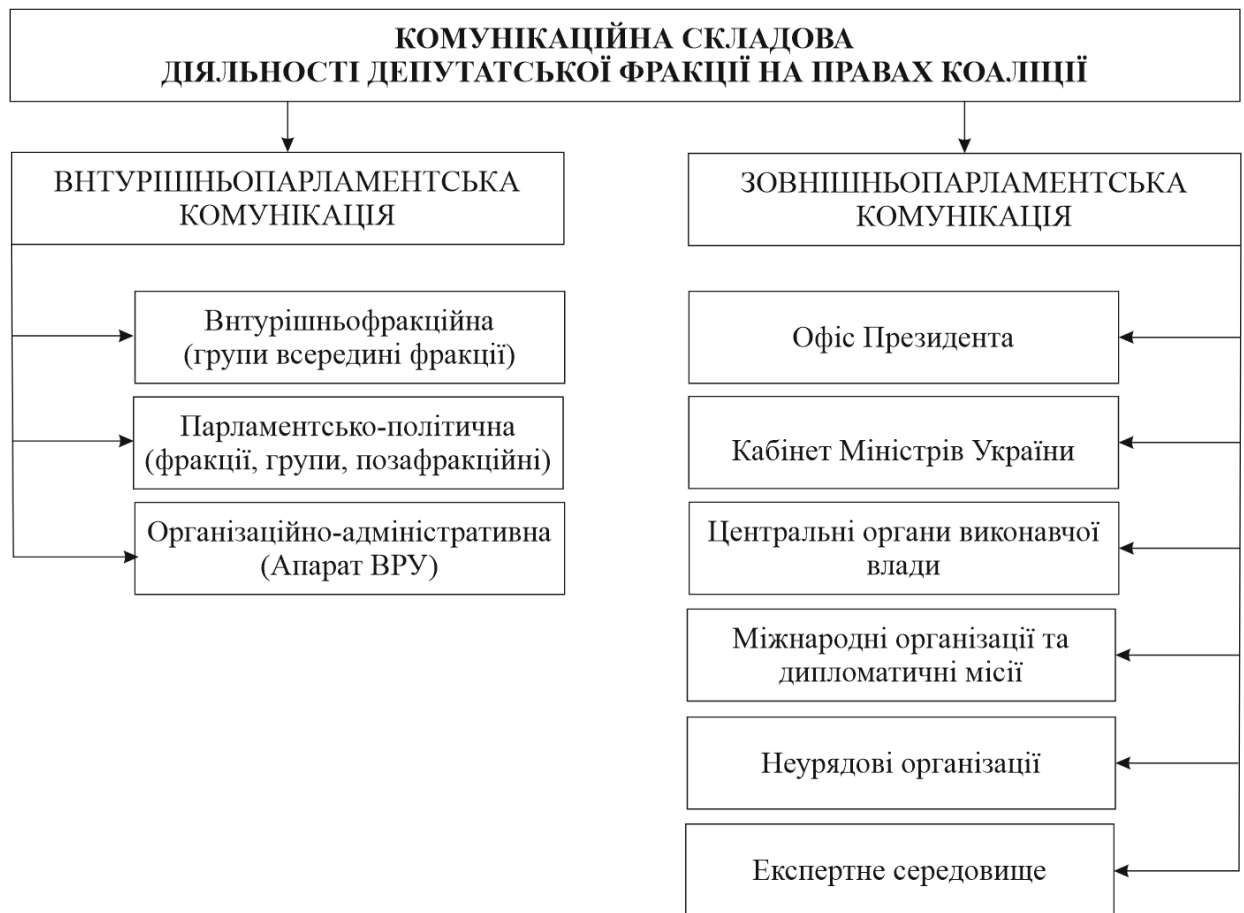


Рис. 3.1. Комунікаційна складова діяльності депутатської фракції  
на правах коаліції у Верховній Раді України

*Джерело: розроблено автором.*

Згідно з чинним законодавством України, у ДФПК можуть створювати різні групи [131, ст. 60], тому передбачено можливість призначення не більше ніж одного заступника керівника фракції на 15 осіб.

Наприклад, голова депутатської фракції політичної партії «Слуга народу» у ВРУ IX скликання в системі внутрішньофракційного управління має одного першого заступника та кілька заступників у кожній внутрішній підгрупі.

Така кількість членів керівного складу ДФПК сприяє ефективності її роботи, спрощує процес збору й передання інформації, активізує участь кожного народного депутата в процесах прийняття політико-управлінських рішень.

Для оперативного управління і прийняття рішень ДФПК ми започаткували створення та функціонування *малої фракції* як органу внутрішньофракційного управління, до складу якого входять голова фракції, його заступники та голови комітетів або інші представники ДФПК, які обіймають найвищу посаду в комітеті (наприклад, перший заступник, заступник або секретар комітету).

Мала фракція розглядає різні питання, як-то:

- проєкт порядку денного пленарного засідання;
- законопроєкти;
- потенційні суспільні наслідки від ухвалення законопроєктів;
- можливості підтримки законопроєктів;
- включення законопроєктів до порядку денного;
- інші організаційні питання.

За підсумками роботи малої фракції формують пропозицію для її розгляду на засіданні ДФПК.

У сучасних умовах функціонування ВРУ IX скликання засідання малої фракції часто проводять у режимі онлайн. Для цього створюють відповідні чати для груп народних депутатів, через які передають оперативну інформацію. Адміністрування таких чатів здійснюють заступники голови фракції та уповноважені працівники секретаріату ДФПК.

Окреслимо сутність її роботи й роль у підвищенні ефективності роботи ДФПК.

Організаційна інституціоналізація парламентських фракцій у сучасних представницьких демократіях демонструє чітку тенденцію до ускладнення внутрішніх управлінських структур, що стає надзвичайно помітним у випадках формування надзвичайно великих депутатських об'єднань.

Створення малої фракції як органу внутрішнього фракційного управління стало об'єктивною відповіддю на управлінські виклики, зумовлені безпрецедентним масштабом депутатського об'єднання, чисельність якого дозволяє йому одноосібно виконувати функції коаліції.

Феномен малої фракції в структурі ДФПК постає не просто як допоміжний орган, а як об'єктивно зумовлений результат концентрації політичної влади, коли одна фракція наділена правами коаліції, об'єднуючи більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. За таких умов традиційна пряма комунікація між керівництвом і членами відповідної депутатської фракції втрачає свою первинну ефективність, що вимагає впровадження нових організаційно-управлінських форм, здатних забезпечити гнучкість напрацювання та оперативного прийняття рішень як усередині фракції, так і у взаємодії з іншими суб'єктами парламентської діяльності.

Логіка функціонування малої фракції як органу внутрішньофракційного управління ДФПК детермінована насамперед масштабом управлінських завдань, що постають перед нею, коли її чисельність перевищує 226 осіб, а загальні збори перестають бути майданчиком для детальної професійної дискусії, трансформуючись натомість в орган фінальної легітимації вже попередньо напрацьованих рішень.

У цьому контексті мала фракція є специфічним операційним ядром, яке здійснює попередню селекцію, пріоритизацію та глибоке аналітичне опрацювання масиву законодавчих ініціатив, забезпечуючи узагальнення позиції фракції у форматі, придатному для проведення якісного голосування в сесійній залі.

*Головне призначення малої фракції як інституту парламенту полягає в перетворенні політичної більшості із суто арифметичної переваги на керовану організацію, здатну діяти як єдиний суб'єкт у режимі високої законодавчої інтенсивності й ефективної діяльності.*

Ефективність функціонування цього внутрішньофракційного органу управління як певного операційного ядра безпосередньо залежить від адекватно визначеної для нього функціональної ролі, а саме: мала фракція має позиціонуватися не як альтернатива всьому об'єднанню, а як його ефективний

управлінський інструмент із чітко окресленими повноваженнями, процедурою формування та прозорою системою підзвітності.

Брак такої регламентації створює ризики інституційного перекосу, коли фактичний центр ухвалення політичних рішень занадто дистанціюється від пересічних членів фракції, що потенційно знижує внутрішню легітимність, посилює фрагментацію та стимулює формування неформальних каналів впливу.

Тому в організаційно-управлінській архітектурі депутатської фракції на правах коаліції цей орган має бути своєрідним «шлюзом» між стратегічними рішеннями керівництва й операційною роботою парламентських комітетів, а також виконувати функцію комунікаційного хабу між різними депутатськими групами всередині монобільшості.

Механізм формування малої фракції в структурі ДФПК ґрунтується на раціональному поєднанні політичної та функціональної спеціалізації. До його складу входять голова фракції та його заступники, які забезпечують загальнополітичну координацію, а також голови парламентських комітетів із числа членів відповідної фракції. У випадках, коли комітет очолює представник іншого депутатського об'єднання, участь у роботі малої фракції бере представник ДФПК, який обіймає в цьому комітеті найвищу керівну посаду, зокрема першого заступника, заступника або секретаря.

Така конструкція дає змогу ефективно синхронізувати політичні пріоритети фракції з фаховою роботою парламентських комітетів, що є критично важливим для запобігання хаотизації законотворчого процесу.

З метою посилення інституційної спроможності доцільним є також залучення керівників ключових внутрішніх функціональних напрямів, а саме:

- координаторів взаємодії з урядом;
- відповідальних за законодавчу експертизу;
- фахівців із парламентських процедур і комунікацій.

У такій конфігурації орган здатний не лише трансформувати комітетську експертизу в політичні рішення, а й підтримувати належний рівень процедурної дисципліни.

Важливою передумовою ефективності є визначення оптимального розміру малої фракції, оскільки надмірна обмеженість складу посилює вразливість до персоналізованих конфліктів, натомість надмірне розширення відтворює проблеми загальних зборів, знижуючи здатність до оперативного ухвалення рішень.

Управлінська логіка обґрунтовує доцільність упровадження дворівневої моделі, що охоплює «стабільне ядро» (керівництво фракції та координатори критичних напрямів) і розширене «операційне коло» (голови комітетів, профільні керівники, яких залучають залежно від тематики порядку денного).

Така гнучка конфігурація забезпечує інституційно закріплені механізми залучення додаткової експертизи без перевантаження постійного складу, надаючи можливість органу функціонувати як комунікаційно-координаційний вузол, що інтегрує розрізнені галузеві напрями роботи в цілісну рамку державної політики.

Тож мала фракція виконує роль внутрішньої інтеграційної платформи, де галузева логіка діяльності комітетів узгоджується з політичною стратегією (програмою) депутатської фракції на правах коаліції, а потреба в оперативності врівноважується системною перевіркою якості рішень. Вона також є інструментом формування спільної нормативно-цільової рамки: визначення пріоритетів, окреслення прийнятного рівня ризику та встановлення меж допустимих компромісів. Процесуальний вимір її діяльності концентрується на стадії первинного критичного опрацювання законодавчих ініціатив, створюючи багаторівневий фільтр для кожного законопроекту до його включення до порядку денного. Механізм передбачає завчасне подання головами комітетів обґрунтованих переліків законопроектів до секретаріату, де здійснюють не лише оцінювання техніко-юридичної якості

законопроектів, а й системний аналіз політичної доцільності та ймовірних суспільних наслідків їх прийняття.

Для забезпечення раціональності відбору мала фракція має керуватися стандартизованим набором критеріїв оцінювання, що охоплює відповідність програмним зобов'язанням, бюджетну сумісність, очікуваний регуляторний вплив й узгодженість із міжнародними зобов'язаннями. Виконуючи функцію конструктивного політичного фільтра, вона запобігає внесенню резонансних або недостатньо обґрунтованих ініціатив, здатних завдати шкоди репутації монобільшості. Водночас для мінімізації ризиків внутрішнього напруження цей механізм повинен мати основою процедурну прозорість, забезпечуючи депутатам чітке розуміння підстав відкладення їхніх пропозицій. Упровадження таких процедур дисциплінує авторів законопроектів і стимулює їх до системної взаємодії з експертно-аналітичними підрозділами парламенту.

Окремим напрямом діяльності є управління законодавчим портфелем у режимі безперервного планування, що дає змогу структурувати потік ініціатив й уникати перенасичення порядку денного парламенту.

Доцільно вибудовувати цей портфель за такими трьома часовими горизонтами:

- короткостроковим (пленарний цикл);
- середньостроковим (сесія);
- довгостроковим (стратегічна програма).

Така логіка забезпечує прогнозованість дій як монобільшості, так і парламенту загалом для уряду, бізнесу та громадянського суспільства.

Важливим елементом механізму є також оцінювання реального рівня підтримки законопроектів усередині всієї фракції через систему заступників, кожен з яких курує певну групу народних депутатів. Такий аналіз настроїв надає можливість керівництву ДФПК заздалегідь прогнозувати результати голосування, а також діагностувати причини підтримання або непідтримання законодавчих ініціатив.

Розуміння глибинних причин депутатської позиції надає можливість малій фракції обирати правильний інструмент впливу – від додаткової експертизи до медіації між внутрішніми групами.

Ефективна медіація передбачає:

- по-перше, чітке розмежування питань принципового характеру, що становлять «ядро» програмних зобов'язань, і питань, щодо яких можливий компроміс (процедурні формулювання, перехідні положення, параметри імплементації тощо);

- по-друге, вона має ґрунтуватися на доказовій аргументації, зокрема через зіставлення альтернативних редакцій, оцінювання регуляторних і бюджетних наслідків тощо;

- по-третє, медіаційний процес потребує інституційного забезпечення – системного залучення юридичних радників і профільних експертів секретаріату, які здатні трансформувати політичні домовленості в коректні з позицій юридичної техніки й узгодженості правового регулювання формулювання.

Ефективність функціонування малої фракції безпосередньо пов'язана з діяльністю Погоджувальної ради депутатських фракцій і груп як інституційного механізму узгодження порядку денного та процедурних параметрів парламентської роботи.

За умов монобільшості засідання Погоджувальної ради нерідко набувають переважно формалізованого характеру, оскільки ключові елементи майбутнього пленарного циклу – пріоритети, послідовність розгляду питань і фінальні редакції нормативно-правових актів – фактично напрацьовують напередодні в межах засідань малої фракції.

На цьому рівні здійснюють первинне опрацювання порядку денного, що забезпечує керованість законодавчого процесу та знижує ризик ситуативних рішень у сесійній залі. На Погоджувальній раді представники ДФПК уже мають консолідовану позицію щодо питань порядку денного.

Водночас з позицій інституційної стійкості парламентаризму принципово важливо, щоб мала фракція не зводила міжфракційну взаємодію до суто технічного інформування інших суб'єктів. Навіть за наявності монобільшості парламент забезпечує конкуренцію політичних позицій, у межах якого опозиція виконує функції контролю, критичної експертизи та формування альтернативного порядку денного. Крім того, низка законодавчих рішень, передусім у чутливих сферах (конституційні, виборчі, безпекові, бюджетні й інституційні реформи), потребує ширшої політичної легітимації, інколи – формування ситуативних міжфракційних коаліцій.

З огляду на це, мала фракція передбачає окремий напрям міжфракційної роботи, який охоплює:

- ідентифікацію питань, які потребують додаткової підтримки поза межами монобільшості;
- підготовку компромісних формулювань і процедурних сценаріїв;
- узгодження механізмів розгляду, здатних знизити ймовірність блокування роботи парламенту.

Сучасна цифрова трансформація також внесла суттєві корективи в механізми роботи малої фракції.

З метою оперативної комунікації з усіма членами ДФПК і вчасного поширення необхідних інформаційно-аналітичних матеріалів в обраній системі обміну миттєвими повідомленнями (месенджері) створюють чати для груп народних депутатів.

Цифровізація також надає можливість проведення засідань малої фракції дистанційно, що оптимізує часовий та організаційний ресурс, забезпечуючи безперервність управління навіть без фізичного доступу до приміщень парламенту.

Найвищою формою інституціоналізації на базі малої фракції є створення *Ради коаліції* – органу стратегічної координації між усіма ключовими суб'єктами публічного управління. Цей механізм має забезпечити єдність дій законодавчої та виконавчої гілок влади.

До її складу якої можуть входити:

- голова ДФПК із заступниками, члени уряду із заступниками;
- представники постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України.

Рада коаліції:

- системно обговорює рішення у сфері публічного управління за різними напрямками внутрішньої та зовнішньої політики України;
- узгоджує позиції та здійснює координацію між ключовими суб'єктами публічного управління на стратегічному рівні.

У такій конструкції фактично мала фракція тут виконує роль гаранта політичної підтримки урядових реформ, водночас – і гаранта їхньої парламентської адаптації, тобто узгодження урядових ініціатив з політичними реаліями, позиціями ключових комітетів й очікуваннями депутатських груп. Це вкрай важливо, коли урядова ініціатива технічно складна, містить значні регуляторні зміни або потребує ресурсів, які мають бути закладені в державний бюджет. У такій ситуації мала фракція має забезпечити, щоб урядова позиція була підкріплена розрахунками, комунікаційним планом і готовністю до поправок, які не руйнують загальну мету пропонованої реформи.

Такий підхід дає змогу скоротити строки підготовки відповідних пропозицій та надання їх керівництву парламенту; сприяє створенню гнучкого механізму управління фракцією для ефективного реагування на виклики та загрози, які виникають у ВРУ.

Для посилення інституційної спроможності ДФПК запропоновано також створити в його структурі постійно діючий консультативно-дорадчий орган – *експертну раду*, за прикладом створеної для забезпечення наукового супроводу діяльності ВРУ Науково-консультативної ради при Голові ВРУ.

Аналогічна рада, наприклад, успішно функціонує при Уповноваженому ВРУ з прав людини [113]. Її діяльність ґрунтується на таких загальних положеннях:

- функціонування на безоплатній основі;
- дотримання принципів об'єктивності й неупередженості;
- забезпечення експертно-консультаційної підтримки.

До її складу можуть входити експерти з різних сфер суспільних відносин, провідні фахівці різних галузей права, правозахисники, представники науки й освіти, які долучатимуться до обговорення законопроектів до моменту їх офіційної реєстрації – на дозаконопроектному етапі.

Основними її функціями ми визначаємо:

- забезпечення фаховості експертів;
- системний аналіз чинного законодавства;
- розроблення рекомендацій для різних сфер публічного управління;
- проведення навчально-наукових заходів за участю науковців й експертів;
- аналіз міжнародної практики законодавчого регулювання різних законопроектів;
- надання пропозицій з удосконалення чинного законодавства на стандартах ЄС;
- взаємодія з громадянським суспільством і міжнародними експертами;
- виконання інших завдань у межах компетенції.

Комунікаційна складова діяльності ДФПК щільно пов'язана з можливістю налагодити ефективну взаємодію з іншими структурними підрозділами ВРУ, зокрема Погоджувальною радою, адже саме на її засіданнях узгоджують усі організаційні питання роботи ВРУ [131, ст. 73].

*Отже, Погоджувальна рада є фактично комунікаційним майданчиком, на якому досягають політичного консенсусу між головами фракцій і груп, головами комітетів і керівництвом парламенту щодо підтримання законопроектів на всіх етапах їх проходження.*

Пропозиції щодо переліку питань, які мають розглядати на Погоджувальній раді, подають комітети, тимчасові спеціальні або слідчі комісії [131, ст. 73]. У зв'язку з тим, що в монобільшості є перевага в кількості

депутатів, тому в неї наявна більша кількість керівників комітетів. Тому ДФПК ще на етапі подання комітетами пропозицій для розгляду на засіданні Погоджувальної ради має право вирішального голосу під час формування порядку денного ВРУ. Вона фактично володіє правом єдиного ухвального голосу на засіданні Погоджувальної ради.

Однак в умовах воєнного стану було частково змінено організацію діяльності ВРУ, виникли відповідні особливості (табл. 3.1).

Це стосується, зокрема, ініціювання головою депутатської фракції політичної партії «Слуга народу» прийняття постанови ВРУ [124], що встановила режим роботи парламенту в умовах правового режиму воєнного стану, процедуру скликання і проведення пленарних засідань і засідань комітетів.

24 лютого 2022 року було прийнято постанови ВРУ [102], які встановлювали безперервний режим пленарного засідання ВР, урегульовували роботу парламенту в умовах дії воєнного стану [125], сприяли забезпеченню максимальної консолідації політичних сил для створення оптимальних умов демократичного процесу ухвалення рішень парламентом [192].

Вони встановлювали обов'язкову вимогу до опозиції, без якої стало неможливим подання пропозиції щодо зміни проєкту порядку денного засідання ВРУ (табл. 3.1).

Отже, в умовах воєнного стану було прийнято рішення, яке унеможливило подання пропозицій лише від однієї депутатської фракції (групи). Необхідно було кооперуватися з іншою фракцією (опозицією) для вирішення питання.

Тобто ДФПК, попри кількість представників, втратила провідну роль у засіданнях Погоджувальної ради.

Таблиця 3.1

**Постанови Верховної Ради України щодо організації роботи парламенту під час дії воєнного стану**

| <b>Постанова Верховної Ради України,<br/>номер і дата її прийняття</b>                                                                                                           | <b>Ініціатори<br/>законопроєкту</b>                          | <b>Основні норми постанови</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX                                               | Голова депутатської фракції політичної партії «Слуга народу» | ВРУ працює в режимі пленарних засідань, комітетів, тимчасових комісій, депутатських фракцій (груп). Пленарні засідання проводять за пропозицією Погоджувальної ради, яку скликає Голова ВРУ. Засідання комітетів скликають голови відповідних комітетів або більшість їх членів                                                                                                 |
| «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX      | Голова ВРУ                                                   | ВРУ працює в режимі пленарного засідання безперервно, час і місце якого визначає Голова ВРУ                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 6 вересня 2022 року № 2558-IX | Керівництво ВРУ                                              | ВРУ під час восьмої сесії працює в режимі одного пленарного засідання до завершення воєнного стану або до початку наступної сесії. Голова ВРУ оголошує перерви, а також визначає час і місце продовження засідань. Погоджувальну раду скликає за потреби Голова ВРУ або на вимогу трьох фракцій, а засідання комітетів проводять невідкладно, зокрема в режимі відеоконференцій |

|                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 7 лютого 2023 року № 2912-IX                                                                                           | Керівництво ВРУ                                                                                      | Голова ВРУ оголошує перерви, а також визначає час і місце продовження засідань. Проект порядку денного готує Апарат ВРУ і схвалює Погоджувальна рада, засідання якої проводять за потреби за ініціативою Голови ВРУ або на вимогу трьох фракцій. Пропозиції до проекту порядку денного вносять не менше як дві фракції (групи), до складу яких входить більшість народних депутатів. Постанова також враховує специфічні умови, такі як перерви під час повітряної тривоги й обмеження розповсюдження інформації про засідання |
| «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України “Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії в умовах дії воєнного стану”» від 27 липня 2023 року № 3279-IX | Керівництво ВРУ та голова Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи ВРУ | Новий пункт встановлює, що в разі продовження воєнного стану до початку наступної сесії організація роботи ВРУ продовжується за цими правилами. Це забезпечує безперервність роботи парламенту в умовах тривалого воєнного стану, даючи змогу адаптувати процедури до актуальних потреб державного управління.                                                                                                                                                                                                                 |

*Джерело: розроблено автором за [102; 110; 124; 125].*

До секретаріату ДФПК керівники відповідних комітетів подають список запропонованих законопроектів для включення до порядку денного пленарного засідання. Мала фракція їх детально аналізує та ухвалює рішення щодо визнання їх доцільності для подання на Погоджувальну раду.

Важливим є організаційно-адміністративний аспект роботи *секретаріату фракції парламенту*, що залежить від продуктивності взаємодії ДФПК і керівництва ВРУ та її апарату.

Діяльність секретаріату ДФПК у контексті функціонування малої фракції привертає посилену увагу. Саме секретаріат здійснює техніко-аналітичне забезпечення її роботи, зокрема здійснює агрегацію даних, що надходять від парламентських комітетів, складає інформаційно-аналітичні довідки щодо кожного питання порядку денного.

Тому секретаріат ДФПК є потужним експертним центром, який забезпечує комплексну взаємодію з підрозділами Апарату ВРУ й іншими суб'єктами парламентської діяльності. Він забезпечує логістику засідань малої фракції, здійснює ведення діловодства, фіксує результати внутрішніх голосувань і контролює виконання доручень керівництва фракції.

Для цього постає потреба в доступі працівників секретаріату депутатської фракції до зали засідань парламенту під час пленарного засідання. Однак така можливість не передбачена нормами чинного законодавства.

У зв'язку з цим пропонуємо внести законодавчі зміни до Регламенту ВРУ [131, ст. 5], якими передбачити, що під час пленарного засідання ВРУ в залі засідань не можуть перебувати особи, які не є народними депутатами України, за винятком:

- особи, що її супроводжує у зв'язку з інвалідністю;
- працівника Апарату ВРУ, що виконує відповідну функцію на пленарному засіданні;
- працівника секретаріату депутатської фракції (групи), який має такі повноваження.

Така конкретизація завдань сприяє своєчасному й оперативному наданню народним депутатам України матеріалів щодо порядку денного, підвищує якість виконання ним доручень керівництва фракції.

Ухвалення таких змін сприяло покращенню координації парламентської діяльності у ДФ [8].

Важливим у підвищенні інституційної спроможності монобільшості у ВРУ є розгляд дорожньої карти щодо її внутрішньої реформи [40], проведеної Місією Європарламенту з оцінювання потреб під головуванням Пета Кокса 2016 року, яка відображена у постанові Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII [120] і коментарях до неї [94].

Проте, зазначають науковці, ключовою перешкодою в організації продуктивного діалогу всередині коаліції, залишається слабка інституційна спроможність фракцій.

Наприклад, якщо принаймні одна депутатська фракція, яка є представником коаліції більшості, недостатньо спроможна налагодити ефективний діалог усередині коаліції, можливість досягти загального консенсусу залишається мінімальною [85].

Для вирішення цього питання пропонується поряд із Погоджувальною радою запровадити *Раду коаліції*, яка виконуватиме функцію майданчика для політичних дебатів і досягнення консенсусу з ключових питань публічного управління та розвитку держави. В умовах монобільшості вона має можливість розширювати свою діяльність за рахунок функціонування *малої фракції*, до складу якої входять голови комітетів.

Створення такого комплексу дорадчих органів усередині ДФПК сприяє ефективному формуванню порядку денного, як наслідок – підвищенню ефективності законодавчого процесу.

Адже на час складання Доповіді Місії Європарламенту у ВРУ налічувалося 27 комітетів [85], натомість у ВРУ IX скликання їхня кількість

скоротилася до 23 [66]. Водночас розширився вплив такого інструменту парламентського контролю як тимчасові спеціальні та слідчі комісії [134].

Станом на початок червня 2026 року у ВРУ діє 13 тимчасових комісій, з яких 1 лічильна комісія ВРУ IX скликання, а також 8 слідчих і 4 спеціальні. Народні депутати – представники ДФПК були ініціаторами створення 9 таких комісій.

Напрями діяльності цих комісій зацентовані на питаннях, які недостатньо охоплені в межах діяльності комітетів. Спектр таких питань у спеціальних комісіях варіюється від захисту прав інвесторів до моніторингу отримання та використання міжнародної матеріально-технічної допомоги в період війни, а в слідчих комісіях – від розслідування вибухів на складах боєприпасів у період з 2014-го до 2018 року до розслідування можливих порушень законодавства України під час здійснення публічних закупівель під час дії воєнного стану.

Розподіл керівних посад у комітетах також є предметом коаліційних домовленостей. Представники Місії Європарламенту запропонували застосовувати метод д'Оншта [85] для розподілу керівних посад у комітетах. Аналогічний метод активно використовує Європарламент. Цей метод статистичний, тому об'єктивніший. Однак його використання може перешкоджати побудові консенсусу під час ухвалення рішень. Тому потрібен баланс між використанням зазначеного методу та збереженням ефективної комунікації між ДФ і групами всередині парламенту.

Для підвищення інституційної спроможності ДФПК у ВРУ доцільно зосередити увагу на питаннях розвитку системи оперативного прийняття рішень шляхом запровадження малої фракції як органу внутрішньофракційного управління.

Загалом співпраця ВРУ зі структурами ЄС сприяли вирішенню низки питань, зокрема пов'язаних із коаліційними процесами. Це пришвидшило підписання Угоди про асоціацію в частині її політичних положень [157].

Євроінтеграційні процеси сприяли відновленню Конституції України в частині формування коаліції депутатських фракцій у складі ВРУ [6].

Важливим для підвищення інституційної спроможності ВРУ є нормативне закріплення коаліції депутатських фракцій у чинному законодавстві [131].

Зокрема, необхідно, на наш погляд, закріпити такі позиції:

- на початку формування коаліції між потенційними суб'єктами коаліційних домовленостей проводять консультації;
- у разі позитивного рішення щодо формування коаліції укладають коаліційну угоду;
- коаліційну угоду підписують уповноважені представники відповідних депутатських фракцій;
- у коаліційній угоді мають бути зафіксовані основні принципи діяльності коаліції, ключові пріоритети й індикатори досягнення відповідних завдань соціально-економічного розвитку, організаційні аспекти функціонування, процедури припинення діяльності.

Важливо зазначити, що коаліційні уряди, які покладаються на письмову коаліційну угоду, є продуктивнішими, ніж ті, що її не мають. Вони пом'якшують негативний вплив ідеологічного конфлікту між суб'єктами політичного процесу [169, с. 52].

Закордонні науковці зауважують, що практика підписання коаліційних угод загалом дає змогу політичним партіям знизити рівень недовіри одна до одної та прибрати ключові розбіжності, передусім політико-ідеологічного характеру [206, с. 264].

Зазначимо, що в коаліційних угодах ґрунтовно прописують питання, які потенційно можуть викликати розбіжності між учасниками коаліції. Зокрема, ідеться про основи державної політики, розподіл посад в уряді, порядок формування різних органів коаліції, порядок прийняття ними рішень тощо [172].

Схожа деталізація різних аспектів функціонування коаліції дає змогу їй ефективніше здійснювати свою діяльність, не відволікаючись на перманентні обговорення ключових питань.

Тому важливо, щоб коаліційні угоди були підписані. Для підтвердження участі конкретних депутатів у коаліційній угоді до неї додають поіменний список усіх її учасників з їхніми особистими підписами. Такий список є обов'язковою складовою пакета документів, які засвідчують формування коаліції ДФ і підтверджує наявність необхідної кількості народних депутатів для коаліційної угоди.

Цей пакет документів подають до Апарату ВРУ для верифікації. Коаліцію ДФ вважають сформованою з моменту оголошення про її створення на пленарному засіданні. Коаліційна угода та її персональний склад мають бути опубліковані в офіційних виданнях.

Рішення всередині коаліції приймають більшістю голосів парламентарів, які входять до коаліції. Голосування щодо ключових питань, які визначають особливості функціонування коаліції відбуваються на зборах керівництва ДФ, що входять до коаліції, або на загальних зборах коаліції в присутності більшості народних депутатів України.

Для узгодження позицій та координації на стратегічному рівні утворюється Рада коаліції, яка ухвалює рішення щодо основних напрямів роботи коаліції в політичній площині. Для організаційно-технічного й інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності коаліції утворюють секретаріат коаліції, який функціонує аналогічно до секретаріатів ДФ.

Оскільки коаліція вносить пропозиції щодо кандидатур Прем'єр-міністра, а також інших членів уряду, питання про їх внесення розглядають на загальних зборах коаліції. Це надає можливість забезпечити ефективну попередню комунікацію з усіма членами коаліційної угоди щодо можливого призначення КМУ та вирішити потенційно проблемні питання.

За результатом проведення загальних зборів коаліція ухвалює рішення про направлення Голові Верховної Ради України пропозицій стосовно

кандидатури Прем'єр-міністра України, який надалі спрямовує їх Президенту України. Після призначення Прем'єр-міністра України йому направляють пропозиції щодо кандидатур членів уряду.

Якщо внаслідок проведених парламентських виборів ДФ сформувалася з більшості народних депутатів, то коаліція не потребує утворення. Вона стає монобільшістю в парламенті й отримує права коаліції депутатських фракцій – ДФПК.

Верховна Рада України IX скликання, створивши монокоаліцію з однієї парламентської фракції політичної партії «Слуга народу», взяла на себе повну відповідальність за прийняття важливих законів і рішень у сфері публічного управління, які в період російсько-української війни сприяли формуванню оборонної коаліції, що об'єднала сили національного спротиву з представників кількох парламентських фракцій.

Така коаліція ще не стала інституційно визначеною, проте вона сприяла переходу від організаційного типу фракційного утворення до ідеологічного [71], притаманного більшості європейських країн.

У попередніх скликаннях ВРУ (VII та VIII) відповідальність парламентської коаліції розподілялася між наявними парламентськими фракціями, які входили до її складу. Нині ця проблема втратила свою актуальність.

Як *висновок* зазначимо, що з метою максимально ефективного функціонування малої фракції вибудовується система внутрішніх процедур, які гарантують керованість цього органу.

На наш погляд, доцільно інституціоналізувати такі практики роботи малої фракції, як-то:

- регулярність засідань;
- порядок ініціювання та розгляду питань;
- порядок ухвалення та контролю за виконанням рішень;
- формат ведення протоколу засідань;
- перелік обов'язкових матеріалів до кожного рішення;

– механізм апеляції або повторного розгляду питань.

Окремо слід визначити межі її повноважень, які питання вона може вирішувати самостійно, а які підлягають обов'язковому затвердженню загальними зборами фракції.

Така «матриця повноважень» малої фракції знижує ризик внутрішніх криз і робить цей орган передбачуваним для всіх членів ДФПК.

Отже, механізм функціонування малої фракції постає як складна, багатофункціональна система, що поєднує ознаки політичного штабу, аналітичного центру та координаційного вузла. Її створення є природною реакцією на ризики фрагментації великого депутатського об'єднання та на потребу в управлінській компресії процесів.

Завдяки ієрархічності, залученню голів комітетів, розвитку експертного блоку секретаріату, цифровій дисципліні й тісній взаємодії з виконавчою владою через Раду коаліції, мала фракція забезпечує трансформацію кількісної переваги монобільшості в якість державного управління. Вона є запобіжником проти законодавчого популізму та внутрішніх конфліктів, водночас підтримуючи процедурну керованість і комунікаційну узгодженість.

Розвиток такого інституту парламентаризму, як мала фракція в структурі ДФПК, засвідчує поглиблення внутрішньої структуризації українського парламенту й адаптацію його (часто неформальних) практик до потреб ефективного менеджменту в умовах концентрації влади, високої інтенсивності законотворення, складних політичних і безпекових викликів, а також посилення парламентського контролю в умовах воєнної кризи. Тому її подальша інституціоналізація в межах будь-якого великого депутатського об'єднання дасть змогу вирішити низку питань оперативного управління, забезпечивши виконання стратегічних завдань і досягнення мети політичної діяльності відповідного парламентського суб'єкта.

### **3.2. Оптимізація взаємодії депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України з органами державної влади**

Питання, пов'язані з оптимізацією взаємодії ДФПК у ВРУ з ОДВ, ураховують особливості їх діяльності в контексті реалізації таких основних функцій, як:

- *формування уряду* – вирізняється діями, пов'язаними з призначенням Прем'єр-міністра й інших урядовців згідно з нормами чинного законодавства України;

- *законодавча діяльність* – плануванням і реалізацією законотворчої діяльності;

- *парламентський контроль за діяльністю уряду* – здійсненням контролю за діяльністю КМУ [3].

Розглянемо кожну з них окремо.

*Формування уряду.* Ця функція ДФПК чітко визначена в Конституції України [61, ст. 83, ст. 114], у якій передбачено, що вона вносить Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та подає Прем'єр-міністру пропозиції щодо кандидатур до складу КМУ. Така функція є виключно її конституційним повноваженням.

Голову уряду призначають відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII [121, ст. 8]. Таку пропозицію коаліція направляє Президенту за підписом уповноваженого народного депутата, визначеного угодою про формування коаліції.

Водночас у цьому Законі [121, ст. 9] немає чіткого правового регулювання подання коаліцією пропозицій щодо кандидатур до складу уряду, як це передбачено Конституцією України [61 ст. 83]. Тобто наявна правова неузгодженість: Конституція України передбачає це повноваження, а в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» не визначено такої процедури.

Тому пропонуємо внести законодавчі зміни з метою уточнення регламентації процедур, передбачених Основним Законом [61, ст. 83], а також

підвищення ефективності діяльності депутатських фракцій та дотримання ними принципу правової визначеності під час призначення членів уряду.

Грунтуючись на комплексному аналізі найкращих практик законодавчого регулювання процедури призначення уряду, пропонуємо в ст. 8 і 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [121] (опис розробленого законопроекту разом із супровідними матеріалами – див. додаток В):

- уточнити повноваження депутатської фракції на правах коаліції щодо подання Президенту України пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України;

- передбачити в ст. 9 положення зі ст. 83 Конституції України про те, що монокоаліція вносить Прем'єр-міністру пропозиції щодо кандидатур до складу уряду.

*Законодавча функція.* ДФПК відіграє провідну роль у плануванні законодавчої роботи та формуванні порядку денного роботи парламенту. Для ефективної реалізації законотворчої функції робота ВРУ має бути прогнозованою, а всі зацікавлені сторони мають бути поінформовані про стратегію парламенту щодо імплементації законодавчих змін.

Такий концептуальний підхід до роботи парламенту сприяє підвищенню прозорості, передбачуваності, ефективності, відкритості його роботи, про що зазначено в Меморандумі про взаєморозуміння між ВРУ та Європейським парламентом [85] і документі Місії Європарламенту з оцінювання потреб під керівництвом Пета Кокса [40].

Під час планування законодавчої діяльності парламент постає перед низкою проблем, які переважно стосуються кількох аспектів [65, с. 36–37]:

- забезпечення ефективної взаємодії між ініціаторами законопроектів;
- якість аналітичного забезпечення на етапі законопроектного планування;
- надмірні обсяги законотворчої діяльності через законопроектний та поправковий спам;
- моніторинг виконання планів законопроектних робіт;

– несформованість єдиних підходів до планування законотворчої діяльності.

З метою підвищення ефективності роботи ВРУ в межах парламентської реформи 2019 року було внесено зміни до Регламенту ВРУ щодо планування та системності законотворчої діяльності парламенту [105].

Відповідно до цих законодавчих змін, ВРУ за поданням Голови та на основі узагальнених пропозицій комітетів затверджує план законопроектної роботи.

Комітети ВРУ подають пропозиції з огляду на Програму діяльності та орієнтовний план законопроектних робіт КМУ, який містить:

- обґрунтування необхідності законодавчих змін;
- орієнтовні назви та строки подання законопроекту;
- відповідальних за його розроблення;
- інформацію про визначення пріоритетності в ухваленні змін.

На підставі внесених змін до Регламенту ВРУ 2020 року вперше було прийнято план законопроектної роботи [127].

Запровадження практики планування законодавчих робіт стало кроком до застосування системного підходу під час планування законотворчої діяльності, належної пріоритизації такої роботи, підвищення її якості й ефективності. Водночас процедура формування плану потребує подальшого вдосконалення.

*По-перше*, важливим аспектом забезпечення ефективності планування законодавчої діяльності є належна залученість усіх учасників цього процесу – народних депутатів, президента, членів уряду. Така залученість має вибудовуватися на всіх етапах роботи з планом.

*По-друге*, уряд і Президент мають бути забезпечені умовами для внесення пропозицій до плану законопроектних робіт парламенту. Нині така можливість опосередковано є, однак лише для уряду. Президент фактично виключений із цього процесу [12, с. 11].

*По-третє*, план законопроектної роботи узгоджують з Погоджувальною радою, де рішення приймають більшістю голосів.

Більшість голосів виборців має відповідати сумарній кількості голосів членів відповідних депутатських фракцій (груп), яка є необхідною для прийняття рішення під час голосування на пленарному засіданні [131].

Рішення про ухвалення плану законопроектної роботи вважають ухваленим за умови, коли є підтримка представників фракцій, до яких входять не менше ніж 226 народних депутатів України.

Оскільки ДФПК *фактично* має вирішальне значення під час ухвалення рішення щодо плану законопроектної роботи, доцільним видається:

- унормувати цей процес шляхом визначення підрозділу Апарату ВРУ, який буде відповідальним за координацію діяльності фракцій та узагальнення статистики законотворчого процесу;
- визначити уповноваженого для складання плану законопроектної роботи та передання його Голові парламенту для внесення і затвердження на засіданні Погоджувальної ради за участю представників уряду;
- передбачити щорічне затвердження плану з корегуванням на кожну сесію ВРУ;
- мати уніфіковану структуру плану законопроектних робіт.

У цьому контексті за умов наявності монобільшості в парламенті на секретаріат ДФПК, крім традиційних завдань, визначених законодавством [108], може бути покладено додаткові повноваження.

Наприклад, секретаріат ДФПК може:

- здійснювати організаційний та аналітичний супровід координації взаємодії ВРУ, КМУ, Офісу Президента України;
- забезпечувати оформлення плану законопроектних робіт і його направлення до керівництва парламенту;
- ефективно виконувати власні функції, передбачені посадовою інструкцією.

*Парламентський контроль за діяльністю уряду.* Однією з ключових функцій парламенту після законотворчої є контроль за діяльністю виконавчої влади. Він має особливе значення в країнах із прямими всенародними виборами президента, на відміну від країн, де главу держави обирають у парламенті.

Метою здійснення парламентського контролю є забезпечення ефективного функціонування системи публічного правління, злагоджена робота виконавчої влади, а також належна реалізація ухваленого парламентом законодавства. Ефективний парламентський контроль може забезпечити вчасне виявлення та усунення недоліків у роботі уряду. Парламентський контроль є невіддільною частиною демократичного процесу, що забезпечує баланс влади та підзвітність виконавчої гілки перед законодавчою [46, с. 40].

Реалізація функції парламентського контролю потребує певних організаційно-правових форм і механізмів, визначених у чинному законодавстві України [61; 121; 131].

Одним із таких механізмів є розгляд та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ [61, п. 11 ч. 1, ст. 85]; з іншого – розгляд питання про відповідальність уряду й можливість прийняття резолюції недовіри [61, ст. 87].

Такі конституційні норми фактично описують комплексний механізм колективної політичної відповідальності КМУ перед парламентом на основі визначення політичних завдань упровадження публічної політики, а також оцінювання їх реалізації. Такі механізми поширені в країнах з парламентськими та змішаними формами правління [93]. Їх називають процедурами, що відображають недовіру уряду (вотум недовіри).

Політична відповідальність уряду перед парламентом настає після здійснення парламентського контролю за його діяльністю. Про це свідчить глава 38 Регламенту ВРУ [131], у якій визначено такі процедури парламентського контролю:

– схвалення урядової програми, звітів і доповідей уряду;

- організація та проведення години запитань до уряду;
- підготовка та розгляд питання про відповідальність КМУ.

Процедура схвалення Програми діяльності КМУ має відбуватися у ВРУ в місячний строк після формування уряду.

Цю урядову програму обговорюють у комітетах і депутатських фракціях, після чого питання про її схвалення розглядають на сесії. Строк розгляду Програми в парламенті не має перевищувати 15 днів. Прем'єр-міністр повинен особисто презентувати Програму й відповідати на запитання народних депутатів України [131, ст. 227].

За результатами розгляду Програми парламент може схвалити її або відправити на доопрацювання. Направляти Програму на доопрацювання можна лише раз. У разі неприйняття жодного рішення Програму вважають несхваленою. У такому випадку повторно на розгляд ВРУ її можна внести лише через рік [131]. Протягом цього період уряд фактично буде функціонувати без формалізованих політичних орієнтирів і чітких показників реалізації публічної політики, за динамікою яких була б можливість відстежувати адекватність дій уряду визначеним завданням.

Схвалення урядової програми є важливою передумовою парламентського контролю, який забезпечує політичну легітимність КМУ щодо ефективного виконання стратегічних завдань, які мають корелювати з політичними пріоритетами ВРУ, визначеними в коаліційній угоді або окресленими ДФПК.

2020 року ВРУ IX скликання не схвалила Програму діяльності КМУ. Це створило ситуацію певної невизначеності в роботі уряду, однак він продовжував працювати без урядової програми.

Тому важливо, щоб у парламенті чітко функціонував суб'єкт конституційних правовідносин, який мав би остаточний вплив на прийняття рішення щодо схвалення такої Програми чи її доопрацювання.

Таким суб'єктом і має стати *коаліція депутатських фракцій, а в умовах монобільшості – ДФПК*.

У цьому контексті в Регламенті ВРУ зазначено лише комітети й депутатські фракції. Тому постає необхідність внести зміни до цього нормативно-правового акта, зокрема потребує уточнення процедура розгляду Програми діяльності уряду шляхом надання ДФПК пріоритетного права її розгляду та підготовки рішення щодо її схвалення чи відтермінування.

Наступним етапом парламентського контролю є *розгляд звітів і доповідей уряду* про перебіг і результати виконання схваленої Програми.

Для цього уряд подає звіт про виконання державного бюджету, а також робить доповіді про стан виконання програм у галузі науки й техніки, економіки, екології, культури, соціальній сфері. Ці документи мають бути підготовлені та подані у встановлений строк, що надає можливість парламентарям ознайомитися і забезпечити належний контроль за урядом.

Верховна Рада України може в будь-який час ініціювати позачерговий звіт КМУ щодо виконання схваленої програми або окремих її частин. Таку пропозицію може внести Голова ВРУ, або щонайменше три комітети, або 150 народних депутатів [131].

З огляду на особливий статус ДФПК під час ухвалення рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ, необхідно, на наш погляд, у нормах Регламенту ВРУ відобразити можливість такої фракції ініціювати позачерговий звіт уряду. Таке уточнення механізму парламентського контролю дасть змогу забезпечити його оперативність і вчасно реагувати на можливі відхилення у виконанні урядових програм.

За результатами розгляду звіту ВРУ приймає рішення про визнання діяльності КМУ задовільною, задовільною з рекомендаціями або незадовільною.

Якщо діяльність уряду визнана незадовільною, тоді ВРУ може прийняти резолюцію недовіри КМУ. У такому випадку, відповідно до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [61, ст. 87; 121, ст. 14], уряд має піти у відставку.

Ще одним важливим інструментом парламентського контролю є *година запитань до уряду*.

Відповідно до частини першої Регламенту ВРУ [131, ст. 229], зазначену процедуру проводять кожного пленарного тижня в п'ятницю та передбачає надання можливості народним депутатам ставити запитання представникам уряду. Під час цієї години урядовці мають відповідати на запитання і коментарі народних депутатів України, які були узгоджені на Погоджувальній раді на початку пленарного тижня за ініціативою депутатських фракцій. Ці питання здебільшого пов'язані з виконанням урядової програми, поточним соціально-економічним становищем у країні, іншими актуальними питаннями.

Провідну роль у цьому процесі також відіграє ДФПК, оскільки саме вона має можливість безпосередньо впливати на прийняття Погоджувальною радою рішення щодо визначення тематики години запитання до уряду.

Відповідно до частини десятої Регламенту [131, ст. 73], рішення на Погоджувальній раді приймають такою кількістю голосів членів ради, якої вистачає для прийняття рішення. Тому представник ДФПК фактично може одноосібно визначати тематику години запитань до уряду.

Водночас у період дії воєнного стану в Україні [119] процедура прийняття рішень на Погоджувальній раді змінилася. Було прийнято рішення [110], згідно з яким зміни до порядку денного приймають не менше як двома фракціями (групами).

Уведення такої інноваційної процедури засвідчило прагнення політичного керівництва країни до збереження демократичних принципів в умовах воєнного стану, забезпечуючи залучення різних політичних об'єднань до прийняття рішень.

Така процедура сприяє підтриманню плюралізму та запобіганню концентрації влади в руках однієї політичної сили. Залучення щонайменше двох фракцій (груп) до прийняття рішень щодо змін у порядку денному дає змогу враховувати інтереси різних сегментів суспільства, що є критично

важливим для забезпечення легітимності й стабільності публічного управління.

Важливим елементом демократії є саме колективне прийняття рішень, що підвищує рівень довіри до державних інституцій і сприяє соціальній згуртованості.

Метою такого інструменту парламентського контролю, як година запитань до уряду, є підвищення прозорості його роботи та підзвітності парламенту й суспільству. Ця процедура сприяє покращенню взаємодії між гілками влади, надає можливість оперативно вирішувати соціально значущі питання. Година запитань є ключовим елементом демократичного процесу, що забезпечує належний контроль за діями урядовців і сприяє ефективному функціонуванню державного апарату в системі публічного управління.

Парламентський контроль за діяльністю уряду може мати наслідком розгляд питання про відповідальність КМУ згідно зі ст. 87 [61]. Таке питання про відповідальність уряду може ініціювати Президент України або щонайменше 150 народних депутатів України, а для підтримання резолюції про недовіру уряду потрібно 226 голосів парламентарів. Водночас таке питання можна виносити лише один раз на чергову сесію (крім останньої), а також тільки через рік після схвалення Програми діяльності уряду.

Ініційовані питання про відповідальність уряду, відповідно до Регламенту ВРУ [131, ст. 231], комітети ВРУ протягом чотирьох днів направляють до КМУ і заслуховують відповіді через десять днів на пленарному засіданні парламенту.

Під час пленарного засідання депутати мають можливість обговорити роботу уряду й висловити свої позиції щодо його діяльності. Прем'єр-міністр та члени уряду зобов'язані надати відповіді на всі запитання та роз'яснити заходи, ужиті для реалізації урядової програми. Якщо резолюція недовіри отримує підтримку більшості народних депутатів, уряд іде у відставку. Це відкриває шлях до формування його нового складу.

Крім питання відповідальності уряду, ВРУ також має право ініціювати питання звільнення з посади окремих його членів [61, п. 12 ч. 1 ст. 85].

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII [121, ст. 18], ВРУ може звільнити урядовця шляхом прийняття його відставки за поданням Прем'єр-міністра (у випадку Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України – за поданням Президента України), а також за власною ініціативою. Таке подання може бути зроблене, наприклад, якщо діяльність члена КМУ не відповідає задекларованій політиці уряду або якщо урядовець не виконує свої обов'язки належно.

Наразі в Конституції України лише визначено повноваження ВРУ щодо звільнення членів КМУ, проте не передбачено чітку регламентацію ролі ДФПК («монобільшості») і КДФ. Тому постає необхідність унормування повноважень ДФПК щодо внесення пропозицій стосовно звільнення членів уряду.

Такий підхід сприятиме унормуванню політичної відповідальності КМУ перед ВРУ й підвищить ефективність системи публічного управління. Тобто пропозиція щодо наділення ДФПК правом ініціювати питання звільнення з посади члена уряду шляхом подання відповідного звернення до Прем'єр-міністра України або Президента України (у випадку Міністра закордонних справ або Міністра оборони) є актуальною.

Таке звернення має містити чітке обґрунтування необхідності звільнення відповідного члена уряду з викладенням умотивованої позиції суб'єкта цієї ініціативи, що направляють за підписом голови ДФПК, а в разі його відсутності – першого заступника голови такої депутатської фракції або іншого уповноваженого представника – народного депутата України, члена ДФПК. Окреслена процедура забезпечить прозорість і відкритість процесу ухвалення рішень щодо кадрових змін у КМУ й водночас створить додаткові важелі впливу на виконавчу владу за наслідком здійснення парламентського контролю.

Важливим аспектом такої процедури має стати консультаційна зустріч між керівництвом ДФПК і Прем'єр-міністром, на якій обговорюють причини звільнення та можливі наслідки такого кроку для урядової політики. Після цієї зустрічі Прем'єр-міністр зобов'язаний надати офіційну відповідь на звернення депутатської фракції на правах коаліції у визначений термін, навівши свої аргументи щодо підтримання або відхилення пропозиції про звільнення міністра.

Крім того, на наш погляд, доцільно закріпити в законодавстві норму, за якою ДФПК може ініціювати розгляд питання про звільнення члена уряду на пленарному засіданні ВРУ. У такому випадку ДФПК повинна мати можливість представляти свою позицію перед ВРУ, наводячи конкретні аргументи, що свідчать про неефективне або неналежне виконання членом уряду своїх обов'язків.

Пропонуємо уточнити процедуру звільнення члена КМУ з огляду на позиції депутатської фракції на правах коаліції безпосередньо шляхом внесення законодавчих змін, згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 8 березня 2024 року № 794-VII [121, ст. 18], а саме передбачити, що член уряду може бути звільнений з посади ВРУ за власною ініціативою та за поданням КДФ або ДФПК.

Таке рішення з пропозиціями щодо звільнення з посади члена уряду можна приймати на засіданнях цих парламентських структур.

Відповідне рішення ДФПК оформлюють у вигляді подання і направляють Голові ВРУ за підписом голови ДФПК, а в разі його відсутності – першого заступника голови або іншого уповноваженого представника – народного депутата України, члена ДФПК.

Пропонований механізм звільнення члена уряду враховує позицію коаліції депутатських фракцій або ДФПК як суб'єкта конституційних правовідносин, який ініціює призначення членів уряду й повинен мати можливість ухвалювати рішення щодо його звільнення.

Наступним важливим аспектом парламентського контролю за діяльністю уряду є *робота комітетів ВРУ*. Їхню функцію контролю закріплено в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР [122, п. 3 ч. 1 ст. 11; 122, ч. 1 ст. 25].

Комітети ВРУ відіграють ключову роль у здійсненні парламентського контролю, забезпечуючи глибокий аналіз й оцінювання діяльності уряду в різних сферах [76, с. 288]. Вони мають право проводити комітетські слухання із запрошенням міністрів й інших посадових осіб для надання відповідних звітів.

Загалом комітети ВРУ структуровані відповідно до напрямів публічного управління. Це дає змогу забезпечити компетентний та змістовний нагляд за діяльністю центральних ОДВ. Таке профілювання відповідає структурі виконавчої влади, де кожне міністерство або відомство опікується певною галуззю, що спрощує здійснення контролю.

Комітети ВРУ можуть здійснювати контроль за діяльністю міністерств відповідно до своєї компетенції, водночас здійснення контролю за діяльністю уряду загалом є політичною відповідальністю всього парламенту.

Такий підхід дає змогу уникнути конфлікту між повноваженнями комітетів і парламенту загалом, захищаючи принципи парламентаризму.

У різних країнах парламентські комітети контролюють діяльність виконавчої влади.

Наприклад, у європейських країнах комітети структуровані за галузями публічного управління, що надає можливість їм ефективно здійснювати контроль. Проте значущих юридичних наслідків такого контролю здебільшого немає. У президентських республіках, таких як США, комітети можуть проводити слухання та притягати посадових осіб до відповідальності [44, с. 43].

Україна враховує цей досвід, адаптуючи його до вітчизняної системи публічного управління. Комітети ВРУ контролюють діяльність профільних міністерств і відомств, надаючи фахову оцінку їхній роботі, але не ухвалюють

кадрових рішень. Це залишається функцією парламенту та президента. Комітети першочергово зосереджуються на наданні змістовної оцінки діяльності міністерств і посадових осіб. Політична оцінка діяльності уряду залишається прерогативою парламенту і президента.

Отже, парламентський контроль, здійснюваний комітетами ВРУ, є важливим механізмом забезпечення ефективної роботи КМУ. Їх діяльність спрямована на виконання профільних завдань, що забезпечує професійний нагляд без втручання в загальні повноваження парламенту.

Такий підхід сприяє збереженню балансу владних повноважень і забезпеченню стабільності й ефективності публічного управління. Адаптація міжнародного досвіду також суттєво покращує ефективність парламентського контролю в Україні та сприяє зміцненню демократичних інститутів виконавчої влади.

Ураховуючи ці фактори, слід зазначити, що *депутатська фракція на правах коаліції* має особливу роль у здійсненні парламентського контролю. Адже коли в парламенті існує монобільшість, тоді більшість посад керівного складу в комітетах парламенту посідають її представники [126].

Відповідно до Регламенту ВРУ [131, ч. 4 ст. 81], квоти розподілу посад у комітетах ВРУ пропорційні частці депутатської фракції у фактичній чисельності народних депутатів. Це забезпечує ДФПК значний вплив на реалізацію контрольної функції комітетів, зокрема шляхом визначення порядку денного їх роботи. Отже, монобільшість має можливість ефективно здійснювати комітетський нагляд за діяльністю уряду, забезпечуючи також підтримку реалізації власних політичних ініціатив.

Як *висновок* слід акцентувати на важливості запровадження ефективного механізму парламентського контролю за діяльністю уряду, з огляду на визначення ролі ДФПК. Це не лише сприятиме зміцненню парламентської демократії в Україні, а й ефективному функціонуванню публічного управління, зміцненню парламентаризму, підвищенню довіри до влади.

Пропонується, щоб ДФПК мала право розгляду програми діяльності КМУ перед її затвердженням і можливість ініціювати позачерговий його звіт. Такі положення посилюють інституційну спроможність монобільшості та підвищують рівень відповідальності уряду перед парламентом.

Розроблені пропозиції щодо оптимізації взаємодії ДФПК з ОДВ у напрямках формування уряду, законодавчої діяльності та парламентського контролю спрямовані на розширення її функціональних можливостей та підвищення відповідальності уряду перед парламентом. Запропоновано унормувати процедуру подання пропозицій до плану законопроектних робіт Президентом України та КМУ, створити необхідні умови для залучення секретаріату ДФПК до координації цього процесу.

### **3.3. Розвиток структурно-функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції та парламентських процедур в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення України**

Структурно-функціональна спроможність ПОВ, зокрема парламенту, становить фундамент стійкості держави в умовах криз. У науковому дискурсі публічного управління спроможність розглядають як сукупність юридично закріплених повноважень і динамічну здатність інституції до самоорганізації, адаптації та ефективної реалізації функцій у мінливому середовищі.

*Структурно-функціональний* підхід дає змогу проаналізувати депутатську фракцію на правах коаліції як складну систему, де внутрішні зв'язки та розподіл ролей визначають ефективність законодавчого процесу та контрольної діяльності.

Умови воєнного стану вносять корективи в діяльність парламенту, але не зупиняють його роботу. Навпаки, передбачено продовження повноважень ВРУ в умовах воєнного стану, що засвідчує її роль як гаранта безперервності державної влади [161, ч. 3 ст. 83]. Функціонування монобільшості в цих

умовах стає фактором національної безпеки, оскільки злагодженість дій всіх гілок влади безпосередньо впливає на здатність держави до національного спротиву.

Організація діяльності ДФПК регламентована не лише загальними нормами, а й внутрішніми процедурами, які забезпечують її керованість. Для цього в депутатській фракції політичної партії «Слуга народу» у ВРУ IX скликання було впроваджено *організаційну модель*, де голова фракції та його заступники керують окремими групами народних депутатів, що надає можливість здійснювати оперативну комунікацію та координацію голосувань. Така структура стала актуальною для управління безпрецедентно значною кількістю депутатів, обраних від однієї партії.

Після початку повномасштабного вторгнення ВРУ була змушена радикально змінити режим своєї роботи. Основним її викликом стало збереження легітимності законодавчого органу влади шляхом створення умов для безпеки народних депутатів і працівників Апарату ВРУ.

Парламент перейшов до режиму єдиного триваючого пленарного засідання, що надало можливість відмовитися від жорсткого календарного плану та збиратися оперативно для вирішення нагальних питань.

Ключові процедурні зміни передбачали [18]:

– *концентрацію на питаннях безпеки й оборони*: пріоритетність розгляду законопроектів, пов'язаних із воєнним станом, мобілізацією та фінансуванням сил безпеки й оборони;

– *скорочення строків розгляду питань*: використання процедури «за основу і в цілому», що надає можливість ухвалювати закони протягом одного дня;

– *посилення ролі Погоджувальної ради*: цей орган став основним майданчиком для узгодження порядку денного в умовах відсутності публічних календарних планів;

– *закритість засідань*: з міркувань безпеки засідання проводять без прямої трансляції, а працівники медіа мають обмежений доступ до парламенту.

Така модель «парламенту воєнного часу» продемонструвала доволі високу функціональну спроможність прийняття рішень, водночас створила певні ризики якості законодавчих змін.

У ВРУ IX скликання фактично сформувалася неофіційна «воєнна коаліція», яка виходить за межі монобільшості й для прийняття стратегічних рішень залучає голоси депутатів з інших парламентських фракцій та груп, що свідчить про консолідацію політичних еліт навколо спільних національних інтересів.

В умовах дії правового режиму воєнного стану ВРУ була змушена здійснити істотну адаптацію парламентських процедур з метою забезпечення оперативності й безперервності законодавчої діяльності.

Такі інституційно-процедурні трансформації були зумовлені необхідністю швидкого реагування на виклики, що постали перед державою, водночас відображали загальносвітову тенденцію до процедурної гнучкості парламентів у кризових умовах.

Ключовим вектором таких змін стало запровадження пришвидшених механізмів розгляду й ухвалення законопроектів, які в низці випадків передбачали відхід від стандартних строків розгляду й алгоритму опрацювання комітетом на користь безпосереднього розгляду питань під час пленарних засідань.

Пришвидшення законодавчого процесу полягало, зокрема, у розширеному застосуванні скорочених процедур розгляду питань та *ad hoc* доопрацювання певних норм безпосередньо під час пленарних засідань. Така модель надало можливість парламенту оперативно приймати нормативно-правові акти, критично важливі для функціонування сектору безпеки й оборони, стабілізації публічних фінансів, регулювання економічної діяльності, забезпечення соціального захисту.

Важливим став факт ухвалення протягом порівняно стислого проміжку часу комплексних реформаторських законів, розгляд яких у довоєнний період тривав би місяці чи навіть роки через складність процедур, політичні розбіжності чи дефіцит політичної волі.

Тільки протягом весняної сесії в перший рік повномасштабного вторгнення ВРУ прийняла 229 законів, що більше ніж за аналогічний період попередніх скликань. З прийнятих законів 44 стосувалися питань безпеки й оборони; 97 – адаптації економічної політики до періоду воєнного часу [210, с. 9].

Паралельно з процедурним пришвидшенням спостерігалось розширення використання цифрових і дистанційних інструментів парламентської діяльності. Хоча формально вимогу особистої участі народних депутатів у пленарних засіданнях було збережено, електронні засоби комунікації, обміну документами, координації позицій та підготовки законодавчих ініціатив стали поширенішими.

Такі тенденції зближують український досвід із практиками інших національних парламентів, які під час кризових ситуацій, зокрема пандемії COVID-19, були змушені інтегрувати цифрові технології у свої процедурні механізми з метою забезпечення інституційної безперервності та зниження організаційних ризиків.

У процесі визначення та реалізації таких процедурних адаптацій центральну роль відіграє керівництво ВРУ IX скликання і створене ним ДФПК. Саме вони здійснювали політичне й організаційне ранжування законодавчих пріоритетів, формуючи порядок денний з акцентом на нормативно-правові акти, безпосередньо пов'язані з національною обороною, макроекономічною стабільністю та системою соціальної підтримки.

ДФПК налагодило системну взаємодію з Офісом Президента України та профільними міністерствами, що сприяє синхронізації законодавчих і виконавчих рішень, а також скороченню часу між ухваленням політичного рішення та його нормативним оформленням.

Водночас зазначені адаптації, забезпечуючи функціональну спроможність парламенту в умовах воєнного часу, неминуче супроводжуються низкою інституційних компромісів, а саме:

- пришвидшена законодавча процедура, яка за своєю природою є винятковим інструментом кризового управління, потребує особливо виваженого й обмеженого застосування, з огляду на потенційні ризики порушення конституційних принципів;

- скорочення часу на проведення парламентських дебатів, експертного аналізу та громадського обговорення ускладнює дотримання високих стандартів інклюзивності й прозорості законодавчого процесу, що традиційно розглядають як ключові елементи демократичного врядування.

У цих умовах парламентська більшість опинилася в особливій позиції відповідальності за балансування між вимогами оперативності та необхідністю збереження процедурних гарантій. Її роль полягала не лише в політичному забезпеченні ухвалення рішень, а й у формуванні практик самостримування, спрямованих на запобігання зловживанню пришвидшеними механізмами.

Наприклад, за активною участю керівництва ДФПК було ухвалено рішення про внесення змін до процедури прийняття рішень на Погоджувальній раді ВРУ [110], згідно з яким для прийняття рішень мають бути залучені щонайменше дві фракції (групи). У період нормального функціонування ВРУ, згідно з чинним Регламентом [131], таке рішення на Погоджувальній раді представник ДФПК може приймати одноосібно, оскільки до такої фракції входить більшість народних депутатів.

Період дії воєнного часу актуалізував потребу в наявності гнучких, але водночас чітко окреслених процедурних правил, які можуть бути тимчасово активовані в надзвичайних обставинах і доповнені ефективними запобіжниками проти їхнього перетворення на постійну норму парламентської діяльності.

Загалом досвід функціонування ВРУ в умовах воєнного часу засвідчує, що процедурна адаптивність є необхідною передумовою інституційної стійкості парламенту в кризових ситуаціях. Водночас він засвідчує важливість інституціоналізації механізмів повоєнного перегляду й оцінювання таких адаптацій з метою відновлення повноцінного демократичного процесу.

Попри істотну адаптацію парламентських процедур й організаційних практик, законодавча діяльність ВРУ в умовах воєнного часу супроводжувалася низкою структурних обмежень і системних викликів, які суттєво впливали на якість і збалансованість парламентського процесу.

У більшості випадків довгострокове стратегічне планування не розглядали на порядку денному. Адже більшість питань стосувалися нагальних потреб, зумовлених необхідністю оперативного реагування на загрози національній безпеці. Це сприяло формуванню переважно *реактивної моделі законотворчості*, у межах якої законодавчі рішення ухвалювали як відповідь на вже наявні кризові явища, а не як елемент випереджувальної політики, зорієнтованої на середньо- та довгострокові трансформаційні завдання.

Зазначена реактивність була посилена об'єктивними обмеженнями організаційного та безпекового спрямування. Питання безпеки народних депутатів і працівників Апарату ВРУ, а також нестабільність інфраструктури через здійснення регулярних обстрілів негативно позначалися на системності пленарних засідань. У таких умовах ускладнилося планування законотворчої діяльності й системної роботи парламентських комітетів.

Суттєвим викликом стало також звуження можливостей для поглибленого опрацювання законопроектів і проведення комплексної експертної оцінки їхніх потенційних наслідків. Скорочення строків розгляду, обмежений доступ до повноцінних консультацій з науковими установами, громадянським суспільством і міжнародними партнерами підвищували ризик ухвалення нормативно-правових актів із внутрішніми неузгодженостями або прогалинами в правовому регулюванні.

У перспективі це створювало додаткове навантаження на законодавчий процес у вигляді необхідності подальшого оперативного коригування вже прийнятих норм, що своєю чергою знижувало загальну стабільність правового поля.

Увагу привертає трансформація політичного контексту парламентської діяльності. Імператив національної єдності, який об'єктивно є ключовим ресурсом суспільної стійкості під час війни, нерідко обмежував простір для активних політичних дебатів і реалізації повноцінних наглядових функцій парламенту.

У ситуації, коли ефективність і швидкість дій виконавчої влади розглядають як критично важливі для виживання держави, парламентську критику й опозиційний контроль можуть сприймати як потенційний чинник дестабілізації. Це призводило до певної деактуалізації класичної ролі багатопартійного парламенту як майданчика для інституціоналізованого політичного конфлікту та публічного зіставлення альтернативних політичних позицій.

Додатковим ризиком, що актуалізується в умовах надзвичайних правових режимів, є потенційна «інструменталізація Конституції» та інших базових нормативно-правових актів для реалізації ситуативних політичних завдань [94, с. 139–140].

Історично українська конституційна практика неодноразово демонструвала вразливість до таких зловживань, і воєнний стан, за відсутності належних запобіжників, може створювати додаткові стимули для розширювального тлумачення або селективного застосування конституційних норм. Це своєю чергою становить загрозу порушення принципу верховенства права та зниження довіри до основ інституційного порядку в післявоєнний період.

Окремий комплекс проблем пов'язаний з питанням організації та проведення виборів під час війни чи після її завершення. Невизначеність щодо строків відновлення виборчого процесу, правових механізмів його запуску та

гарантій рівності участі суб'єктів виборчого процесу створює ризики правової невизначеності та політичної турбулентності в післявоєнний період.

Верховна Рада України IX скликання постала перед складним завданням напрацювання чітких і суспільно прийнятних рішень, які поєднували б вимоги безпеки із фундаментальними принципами демократії. Для його вирішення в грудні 2025 року було створено відповідну робочу групу, яку очолив перший заступник Голови ВРУ. До її складу увійшли представники парламенту, уряду, Центральної виборчої комісії, Міністерства внутрішніх справ, громадських організацій, експертного середовища. Її метою стало напрацювання основних пропозицій щодо законодавчих змін у виборчому процесі в період війни або в післявоєнний час.

Такі обмеження та виклики засвідчують надзвичайну крихкість балансу між необхідністю ефективного кризового управління та збереженням повноцінних демократичних функцій законодавчої влади в умовах тривалого періоду воєнних дій.

Досвід воєнного часу актуалізує потребу в інституціоналізації механізмів стримування та противаг парламентської діяльності, які надади б можливість мінімізувати негативні ефекти від тимчасових обмежень і забезпечити відновлення повноцінного демократичного процесу після війни.

Запровадження правового режиму воєнного стану також суттєво трансформувало характер й інтенсивність взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади, зокрема між ДФПК і ключовими інститутами виконавчої вертикалі.

В умовах наявності екзистенційної загрози державі спостерігалось посилення координаційних механізмів між ВРУ, Офісом Президента та центральними ОДВ, що було спрямовано на забезпечення узгодженого, швидкого і злагодженого реагування на кризові виклики.

Практика регулярних консультацій, спільної підготовки законодавчих ініціатив, попереднього узгодження ключових положень законопроектів і

формування спільного бачення стратегічних завдань стала відмітною рисою парламентсько-урядової взаємодії в умовах війни.

У цьому контексті ДФПК виконує функцію своєрідної сполучної ланки між виконавчою владою і парламентом, забезпечуючи нормативне оформлення рішень, напрацьованих у межах кризового управління.

Така модель взаємодії сприяла скороченню часових лагів між ухваленням політичного рішення та його законодавчою імплементацією, що є критично важливим в умовах воєнного стану.

Однак посилення горизонтальної та вертикальної координації між гілками влади актуалізувало питання збереження інституційного балансу й автономії парламенту як самостійного суб'єкта публічної влади. Виконавча влада, володіючи значними ресурсами кризового менеджменту й оперативної інформації, фактично почала домінувати у формуванні законодавчого порядку денного. Це вимагало від керівництва ВРУ та депутатської фракції на правах коаліції певної адаптації до стратегічних завдань виконавчої влади, інтеграції законодавчої діяльності в ширшу систему публічного управління без втрати контрольної функції парламенту.

Адаптацію пройшла і взаємодія з іншими парламентськими суб'єктами, зокрема з опозиційними фракціями (групами) і позафракційними парламентарями. В умовах воєнного стану імператив національної єдності безпосередньо нівелював традиційні партійно-політичні розмежування з ключових питань оборони, безпеки та базової стабільності держави. Водночас це об'єктивно звузило простір для реалізації функцій парламентського контролю, ініціювання альтернативних законодавчих пропозицій та публічної критики урядової політики.

Попри ці обмеження, збереження каналів інституційного діалогу між депутатською фракцією на правах коаліції та іншими парламентськими суб'єктами залишалося важливою передумовою підтримки представницького характеру парламенту. Конструктивна взаємодія з опозицією слугувала додатковим джерелом легітимності під час ухвалення рішень. Консолідація

парламентських політичних сил навколо питань євроінтеграції дала змогу навіть під час дії правового режиму воєнного стану активно впроваджувати, зокрема, економічні реформи.

Наприклад, станом на червень 2022 року Україна повністю адаптувала 77 правових актів ЄС у сфері безпеки харчових продуктів [210, с. 16].

Загалом за час війни з РФ український парламент істотно посилив зовнішній вектор парламентської діяльності, зокрема в частині відносин із міжнародними парламентськими органами, іноземними урядами, міжпарламентськими асамблеями тощо.

Перехід України до етапу післявоєнного відновлення становить критичну інституційну віху для ВРУ, що зумовлює необхідність стратегічного переосмислення сучасних практик, сформованих у ці часи. Законодавчий порядок денний, який у період воєнного стану переважно орієнтований на термінові безпекові, оборонні та стабілізаційні завдання, поступово має трансформуватися в комплексний порядок денний післявоєнної відбудови, економічного відновлення, соціальної реінтеграції та інституційної модернізації.

За цих умов функціонування ДФПК і парламентських процедур потребуватиме поступового переходу від порівняно оптимізованих і централізованих механізмів ухвалення рішень до збалансованих та інклюзивних моделей законодавчої діяльності. Ідеться не лише про формальне повернення до довоєнних процедур, а про інституційне переосмислення кризового досвіду з метою вибіркової інтеграції ефективних управлінських практик – без порушення принципів парламентського контролю, політичного плюралізму й верховенства права.

*Важливою складовою цього переходу є переосмислення ролі ДФПК: від інструменту оперативної мобілізації голосів у кризовий період до центрального суб'єкта формування політичного консенсусу в умовах підвищення соціальних очікувань, диференціації інтересів і поступового відновлення конкурентного політичного середовища.*

Післявоєнний етап розвитку парламенту об'єктивно потребує поетапного, але системного відновлення повноцінних законодавчих процедур. Це передбачає відновлення повного циклу законопроектної роботи, зокрема забезпечення належних строків для експертного аналізу, й інституціоналізацію механізмів публічних консультацій і парламентських слухань. Надзвичайні процедури пришвидшеного розгляду, виправдані в умовах воєнного стану, мають бути обмежені винятковими випадками, натомість стандартні законодавчі цикли повинні знову стати визначальною практикою.

У цьому контексті важливе значення має також відновлення системної взаємодії між парламентом і незалежними організаціями, здатними забезпечити якісну фахову правову, економічну й іншу експертизу.

Інтеграція стандартів ЄС у парламентську діяльність є одним із ключових векторів післявоєнних реформ. Вона охоплює не лише формальну гармонізацію законодавства з *acquis* ЄС, а й адаптацію процедур парламентського контролю, міжінституційної підзвітності та внутрішньої організації фракцій.

Практики Європарламенту щодо *post-legislative scrutiny* й оцінки впливу законодавства можуть слугувати методологічним орієнтиром для українського парламенту [196, с. 42]. Для цього необхідним є істотне посилення адміністративної та аналітичної спроможності депутатських фракцій і парламентських комітетів, здатних працювати зі значним обсягом технічно складного євроінтеграційного законодавства. Адаптація парламенту до умов воєнного стану продемонструвала високий рівень інституційної гнучкості та спроможності до швидкої трансформації процедур. Ефективність спрощених механізмів прийняття рішень, активне використання цифрових технологій та дистанційної взаємодії засвідчили потенціал для підвищення операційної ефективності парламенту й у мирний час.

Водночас досвід посиленої координації між законодавчою та виконавчою гілками влади засвідчив значення інституційної синергії в умовах

екзистенційних загроз, за умови чіткого дотримання конституційних меж повноважень. Ключовим висновком є необхідність інституціоналізації парламентського нагляду за діяльністю КМУ навіть у періоди воєнного стану та забезпечення безперервності парламентського контролю.

Важливою є стратегічна комунікація з громадськістю як інструмент підтримання легітимності парламенту й суспільної довіри. Сукупність цих висновків формує концептуальне підґрунтя для подальших реформ, спрямованих на побудову стійкої, ефективної та демократично легітимної парламентської системи в післявоєнний період.

Задля підвищення структурно-функціональної спроможності ДФПК доцільно запропонувати комплекс практичних рекомендацій з удосконалення чинного законодавства. Реалізація таких рекомендацій має бути спрямована на забезпечення оперативності законодавчого процесу з одночасним підвищенням інституційної стійкості парламенту та гармонізації українських парламентських практик зі стандартами ЄС.

Загалом пропонуємо дев'ять практичних рекомендацій з підвищення структурно-функціональної спроможності ДФПК (матриця стійкості), які ми об'єднали в такі групи:

- підвищення організаційної стійкості (інституціоналізація внутрішніх кризових протоколів, посилення дослідницького й аналітичного потенціалу, розвиток міжфракційного діалогу та інструментів співпраці);

- удосконалення нормативно-правового регулювання (внесення системних змін до Регламенту ВРУ, нормативне врегулювання виборчих процесів у період воєнного стану, посилення парламентського контролю за сектором безпеки й оборони);

- підвищення ефективності парламентських процедур (запровадження єдиної цифрової парламентської платформи, оптимізування стратегічної комунікації з громадськістю, інтеграція стандартів ЄС у законотворчий процес) (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Рекомендації щодо підвищення структурно-функціональної спроможності депутатської фракції на правах коаліції

*Джерело: розроблено автором.*

### *1. Підвищення організаційної стійкості депутатських фракцій*

*1.1. Інституціоналізація внутрішніх кризових протоколів діяльності фракцій.* Підвищення організаційної стійкості ДФПК набуває актуальності в умовах воєнного часу, коли стандартні парламентські процедури та звичні формати політичної взаємодії зазнають істотних обмежень. У таких обставинах фракція є не лише політичним об'єднанням, а й складною організаційною структурою, здатною забезпечувати безперервність ухвалення рішень, координацію позицій та ефективну участь у законодавчому процесі. Формування внутрішніх кризових протоколів діяльності дає змогу послабити залежність ДФ від ситуативних рішень і персоналізованого управління, підвищуючи передбачуваність та керованість її функціонування.

Інституціоналізація таких протоколів передбачає чітке закріплення процедур комунікації, розподілу повноважень і прийняття рішень в умовах обмеженої фізичної присутності або підвищених ризиків безпеки. Кодифікація кризових практик трансформує досвід воєнного часу в стабільні інституційні механізми, які можуть бути відтворені в майбутніх надзвичайних ситуаціях без зниження ефективності.

У довгостроковій перспективі це сприяє зміцненню внутрішньої дисципліни ДФ, зниженню ризиків дезорганізації та забезпеченню її ролі як надійного суб'єкта парламентської діяльності під час прийняття важливих рішень у сфері публічного управління.

### *1.2. Посилення фракційного дослідницького й аналітичного потенціалу.*

Посилення дослідницького й аналітичного потенціалу ДФ є ключовою передумовою їх інституційної спроможності в сучасному парламенті, передусім в умовах кризового управління та пришвидшеного законотворчого процесу. За обмеженого часу на обговорення законодавчих ініціатив зростає ризик домінування виконавчої влади у формуванні порядку денного, що посилює інформаційну асиметрію між урядом і парламентом. Наявність професійних аналітичних підрозділів у межах ДФ дає змогу компенсувати цю асиметрію шляхом самостійного оцінювання правових, економічних і політичних наслідків запропонованих рішень.

Системне інвестування в аналітичну інфраструктуру фракцій, зокрема через залучення фахівців з публічної політики, європейського права, безпеки й економіки, підвищує якість парламентського контролю та експертизи. Інституціоналізація незалежного аналізу законодавчих ініціатив виконавчої влади сприяє формуванню вищої автономності фракцій, що знижує ризик формального схвалення рішень без належного опрацювання. Унаслідок цього аналітична спроможність стає не допоміжною, а структуроутворювальною складовою діяльності фракції.

### *1.3. Розвиток міжфракційного діалогу й інструментів співпраці.*

Розвиток міжфракційного діалогу є важливим чинником стабільності роботи

парламенту в умовах підвищеного політичного напруження та екзистенційних викликів. За браку ефективних механізмів комунікації між фракціями зростає ризик фрагментації законодавчого процесу, блокування ключових рішень і поглиблення політичної поляризації.

Інституціоналізація форматів міжфракційної взаємодії дає змогу перевести конкуренцію політичних інтересів у площину структурованого діалогу, зберігаючи водночас плюралізм представництва політичних позицій у парламенті.

Запровадження постійних і тимчасових міжфракційних робочих груп, процедур парламентської медіації та регулярних стратегічних консультацій сприяє формуванню ширшого політичного консенсусу з питань національної безпеки, відновлення та системних реформ. Такі інструменти підвищують легітимність ухвалюваних рішень, оскільки вони ґрунтуються на узгодженні позиції різних політичних сил, а не лише на формальній парламентській більшості.

У довгостроковій перспективі міжфракційна співпраця знижує рівень конфронтації в парламенті та посилює роль ВРУ як колегіального представницького органу влади.

## *2. Удосконалення нормативно-правового регулювання в умовах кризового управління*

*2.1. Внесення системних змін до Регламенту ВРУ.* Внесення системних змін до Регламенту є необхідною передумовою інституційного врегулювання функціонування парламенту в умовах надзвичайних правових режимів. Досвід воєнного стану продемонстрував, що наявні процедурні норми не цілком ураховують потребу поєднання оперативності законодавчого реагування з дотриманням базових принципів парламентської демократії. Закріплення чітких меж застосування пришвидшених процедур, мінімальних стандартів комітетського розгляду й експертного супроводу надає можливість уникнути довільного тлумачення регламентних норм і знизити ризик процедурного зловживання в кризових умовах.

Нормативне визначення спеціальних механізмів парламентського контролю за актами виконавчої влади, ухваленими в межах надзвичайних повноважень, а також правових гарантій дистанційної участі та голосування депутатів підвищує легітимність рішень парламенту та їх сприйняття суспільством.

Такий підхід забезпечує передбачуваність процедур і формує баланс між ефективністю управління та демократичним контролем, запобігаючи поступовій ерозії конституційних стандартів у надзвичайних ситуаціях, що узгоджується з висновками сучасних досліджень у сфері кризового парламентаризму.

*2.2. Нормативне врегулювання виборчих процесів у період воєнного стану.* Воно є критично важливим для збереження безперервності демократичного циклу й довіри громадян до інститутів влади. Брак чітко визначених правил щодо відкладення, призупинення або відновлення виборів створює правову невизначеність, підвищує ризик політичних маніпуляцій у питаннях строків і процедур волевиявлення. Уточнення виборчого законодавства має забезпечити однозначне тлумачення умов, за яких виборчий процес може бути обмежений з міркувань безпеки, а також визначити рамки таких обмежень.

Запровадження обов'язкового графіка підготовки виборчого процесу після скасування воєнного стану та прозорих процедур інформування громадськості про відповідні рішення сприяє підвищенню легітимності виборів і зниженню рівня суспільного напруження.

Такий підхід дає змогу заздалегідь сформулювати очікування щодо відновлення виборчих процедур і мінімізує ризики інституційного вакууму або затягування демократичних процесів, створюючи правові передумови для стабільного переходу від надзвичайного режиму до звичайного конституційного порядку.

*2.3. Посилення парламентського контролю за сектором безпеки й оборони.* Цей напрям є важливим для забезпечення цивільного

демократичного нагляду за діяльністю силових структур. За умов розширення повноважень виконавчої влади у сфері оборони посилюється потреба в ефективних механізмах підзвітності, які запобігали б концентрації влади та непрозору використанню бюджетних ресурсів. Створення спеціалізованих парламентських комітетів із регламентованим доступом до інформації з обмеженим доступом дає змогу поєднати вимоги національної безпеки з принципами демократичного контролю.

Встановлення чітких стандартів урядової звітності щодо оборонних витрат і посилення ролі парламентських слухань у формуванні й оцінюванні оборонної політики сприяють підвищенню прозорості та відповідальності в цій сфері. Такі інструменти не лише зміцнюють інституційну роль парламенту, а й наближають національну практику до стандартів ЄС стосовно цивільного контролю за силовими структурами.

### *3. Підвищення ефективності парламентських процедур*

#### *3.1. Запровадження єдиної цифрової парламентської платформи.*

Запровадження єдиної цифрової парламентської платформи має стати системним кроком до модернізації законотворчого процесу та підвищення інституційної спроможності ВРУ. Така платформа має охоплювати повний життєвий цикл законопроекту, забезпечуючи узгодженість процедур, простежуваність рішень й уніфікацію інформаційних потоків. Важливим елементом є створення безпечних механізмів дистанційної участі депутатів у засіданнях і голосуваннях, що підвищує стійкість парламенту в умовах безпекових ризиків та надзвичайних ситуацій.

Водночас інтеграція відкритого доступу до парламентських документів, результатів голосувань й аналітичних матеріалів, а також запровадження інтерактивних інструментів громадського зворотного зв'язку сприяє посиленню прозорості й підзвітності парламентської діяльності. Такий підхід відповідає принципам відкритого врядування та формує умови для залучення громадян та експертного середовища до обговорення законодавчих ініціатив.

### 3.2. Оптимізування стратегічної комунікації з громадськістю.

Посилення стратегічної комунікації з громадськістю передбачає перехід від фрагментарних інформаційних повідомлень до цілісної, інституціоналізованої комунікаційної політики парламенту й депутатських фракцій. Регулярні брифінги, системне використання цифрових каналів і соціальних медіа, а також публікація спрощених аналітичних матеріалів щодо змісту й наслідків законодавчих рішень дають змогу забезпечити зрозуміле і своєчасне інформування громадян про діяльність ВРУ. Це вкрай важливо в умовах підвищеного соціального напруження та інформаційних ризиків.

Інституційно вибудована комунікація сприяє зміцненню довіри до влади й легітимності парламентських рішень, оскільки скорочує інформаційний розрив між представниками законодавчої влади і суспільством. У кризових умовах прозоре пояснення мотивів і мети ухвалюваних рішень відіграє важливу роль у запобіганні дезінформації та підвищенні рівня суспільної підтримки державної політики, що підтверджують сучасні дослідження у сфері публічної комунікації.

3.3. *Інтеграція стандартів ЄС у законотворчий процес.* Інтеграція стандартів ЄС у законотворчий процес є одним з інструментів інституційної адаптації України до вимог членства в ЄС. Запровадження обов'язкової оцінки регуляторного впливу для законодавчих ініціатив, зокрема через створення незалежного парламентського органу з її проведення, надає можливість підвищити обґрунтованість рішень і мінімізувати ризики прийняття неефективних або суперечливих норм. Такий підхід сприяє системному врахуванню економічних, соціальних і правових наслідків законодавства на етапі підготовки.

Важливим доповненням до інституційних змін є системне навчання народних депутатів і працівників Апарату ВРУ з питань *acquis* ЄС та практик європейського нормотворення. Формування відповідних компетенцій підвищує спроможність ДФПК і парламенту ефективно працювати з комплексним євроінтеграційним законодавством, забезпечує вищу якість

правового наближення та пришвидшує процес інституційної інтеграції України до ЄС.

*Узагальнюючи обґрунтування практичних рекомендацій, запропонованих нами і спрямованих на підвищення структурно-функціональної спроможності ДФПК, зазначимо, що вони формують цілісну модель інституційного зміцнення такої фракції як ключового суб'єкта парламентського врядування в тривалих умовах воєнного стану та післявоєнної трансформації, ми визначили їх як матрицю стійкості.*

Інституціоналізація внутрішніх кризових протоколів забезпечує організаційну безперервність і керованість фракції за умов безпекових та процедурних обмежень, натомість посилення аналітично-дослідницького потенціалу послаблює залежність від виконавчої влади та підвищує автономність політичних рішень.

Розвиток міжфракційного діалогу закладає основу механізмів інклюзивного консенсусу без втрати керівної ролі ДФПК.

Системні зміни до Регламенту ВРУ кодифікують кризові практики, трансформуючи їх у правові гарантії процедурної передбачуваності, а нормативне врегулювання виборчих процесів усуває правову невизначеність щодо післявоєнного відновлення політичного циклу.

Посилення парламентського контролю за сектором безпеки та оборони відновлює баланс між ефективністю виконавчої влади й демократичною підзвітністю.

Запровадження єдиної цифрової парламентської платформи й інституціоналізація стратегічної комунікації з громадськістю підвищують прозорість діяльності ДФПК, водночас інтеграція стандартів ЄС у законотворчий процес забезпечує довгострокову якість рішень і їх відповідність *acquis* ЄС.

Ці рекомендації переводять ДФПК з режиму ситуативного кризового управління під час дії правового режиму воєнного стану до моделі інституціалізованого парламентського лідерства, що не лише підвищує

ефективність внутрішньої координації та ухвалення рішень, а й сприяє адаптації парламентських практик до стандартів демократичного врядування, створюючи додаткові інституційні передумови для успішної реалізації євроінтеграційного курсу України та виконання зобов'язань у межах переговорного процесу щодо вступу до ЄС. Водночас посилення структурно-функціональної спроможності ДФПК сприятиме забезпеченню політичної послідовності та прогнозованості законодавчого процесу, що є необхідною умовою для підтримання належного темпу імплементації євроінтеграційних реформ.

### Висновки до розділу 3

1. З'ясовано, що у ВРУ IX скликання склалася така політична конфігурація, яка зумовила необхідність пошуку механізмів підвищення інституційної спроможності ДФПК. Увагу була зосереджено на таких аспектах її функціонування, як організаційно-управлінські, експертно-аналітичні, комунікаційні стратегії внутрішньої та міжфракційної взаємодії.

Виокремлено ключові механізми посилення інституційної спроможності ДФПК, такі як створення ефективної структури управління депутатською фракцією, залучення кваліфікованих експертів для підготовки законопроектів, розвиток внутрішньопарламентської комунікації.

Запропоновано запровадження *малої фракції* як органу внутрішньофракційного управління та *експертної ради* як дорадчого органу, що сприяє залученню висококваліфікованих експертів до нормотворчої діяльності й ефективнішій підготовці законопроектів.

2. З огляду на особливості діяльності парламентської монобільшості, розглянуто основні напрями оптимізації її взаємодії у ВРУ з органами державної влади в контексті реалізації її основних функцій, таких як формування уряду, законодавча діяльність, парламентський контроль.

Обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного законодавства, зокрема щодо уточнення повноважень ДФПК, подання кандидатур до складу КМУ, подання пропозицій до плану законопроектних робіт ВРУ.

Також запропоновано посилити забезпечення організаційного й інформаційно-аналітичного супроводу координації ВРУ, КМУ, Офісу Президента України для розроблення та опрацювання плану законопроектних робіт секретаріатом ДФПК як структурним підрозділом Апарату ВРУ.

Зазначено, що в контексті реалізації функції парламентського контролю потребують законодавчого врегулювання процедури розгляду програми діяльності уряду, ініціювання його звіту та надання пропозицій щодо звільнення членів уряду.

Аргументовано, що ДФПК повинна мати пріоритетне право розгляду програми діяльності уряду перед її затвердженням, а також можливість ініціювати позачерговий звіт уряду та за необхідності подання звернення до Прем'єр-міністра України або Президента України з пропозиціями щодо звільнення членів КМУ. Такі нові положення можуть суттєво посилити інституційну спроможність монобільшості й підвищити рівень відповідальності уряду перед парламентом.

3. Розроблено пропозиції щодо оптимізації взаємодії ДФПК з ОДВ у напрямках формування уряду, законодавчої діяльності, парламентського контролю, спрямовані на розширення функціональних можливостей депутатської фракції та підвищення відповідальності уряду перед парламентом.

У сфері законодавчої діяльності запропоновано унормувати процедуру подання пропозицій до плану законопроектних робіт Президентом України та КМУ, створити відповідні умови для роботи секретаріату депутатської фракції у сфері парламентського контролю і надати їй пріоритетне право розгляду програми діяльності уряду, можливість ініціювати позачерговий звіт уряду, подавати пропозиції щодо звільнення його членів.

Сформульовано практичні рекомендації, спрямовані на підвищення структурно-функціональної спроможності ДФПК у ВРУ як ключового суб'єкта парламентського урядування в тривалих умовах воєнного стану та післявоєнної трансформації.

З'ясовано, що:

- інституціоналізація внутрішніх кризових протоколів забезпечує організаційну безперервність і керованість фракції за умов безпекових і процедурних обмежень, натомість посилення аналітично-дослідницького потенціалу послаблює залежність від виконавчої влади та підвищує автономність політичних рішень;
- розвиток міжфракційного діалогу закладає механізми інклюзивного консенсусу без втрати керівної ролі депутатської фракції;
- системні зміни до Регламенту ВРУ кодифікують кризові практики, трансформуючи їх у правові гарантії процедурної передбачуваності;
- нормативне врегулювання виборчих процесів усуває правову невизначеність щодо післявоєнного відновлення політичного циклу;
- посилення парламентського контролю за сектором безпеки та оборони відновлює баланс між ефективністю виконавчої влади й демократичною підзвітністю;
- запровадження єдиної цифрової парламентської платформи й інституціоналізація стратегічної комунікації з громадськістю підвищують прозорість діяльності ДФПК;
- інтеграція стандартів ЄС у законотворчий процес забезпечує довгострокову якість рішень та їх відповідність *acquis* ЄС.

Запропоновані рекомендації сприяють переведенню ДФПК з режиму ситуативного кризового управління під час дії правового режиму воєнного стану до моделі інституціалізованого парламентського лідерства.

*Використані авторські джерела: [3; 4; 7; 8].*

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено конкретне наукове завдання у сфері публічного управління, яке полягало в науково-теоретичному обґрунтуванні інституційних механізмів формування та особливостей діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховної Ради України в умовах парламентсько-президентської форми правління і правового режиму воєнного стану, відповідно до чого сформульовано такі висновки та рекомендації:

1. Сформовано наукові підходи (правовий, політичний, організаційний) до обґрунтування сутнісних характеристик і місця інституту депутатської фракції на правах коаліції в системі публічного управління, що дало змогу визначити поняття «парламент», «організаційно-правові форми діяльності парламенту», «депутатська фракція», «коаліція депутатських фракцій», «депутатська фракція на правах коаліції».

З правової позиції парламент розглянуто як законодавчу структуру в публічному управлінні з конституційним статусом; з політичної – особливу структуру в публічному управлінні, що формує уряд; з організаційної – внутрішню структуру в публічному управлінні, обумовлену повноваженнями парламентського суб'єкта.

На підставі окреслених підходів запропоновано визначити *депутатську фракцію* як інститут представницької демократії, що виникає внаслідок парламентських виборів та об'єднує депутатів, які представляють інтереси певних суб'єктів політичного процесу; *коаліцію депутатських фракцій* – як форму організаційно-політичного співробітництва в парламенті, що виникає внаслідок об'єднання двох чи більше фракцій з метою формування більшості для виконання спільних політичних завдань у роботі законодавчого органу влади; *депутатську фракцію на правах коаліції* – як специфічний статус або правовий стан певної депутатської фракції, до якої увійшла більшість парламентарів і сформувала монобільшість.

Визначено ключові характеристики депутатської фракції на правах коаліції, такі як самостійне формування більшості для реалізації законодавчих ініціатив, визначення стратегічних напрямів діяльності парламенту та його комітетів. Така фракція наділена особливими повноваженнями в законодавчому процесі, впливаючи на розподіл владних повноважень у межах парламентської структури.

2. Висвітлено генезу та концепти вітчизняного історичного досвіду діяльності депутатських фракцій на правах коаліції в законодавчих органах влади в період незалежності України.

Історико-генетичний аналіз еволюції українського парламентаризму сприяв окресленню етапів правової інституціоналізації ДФПК – первинної (1990–2002) і конституційної (2004–2010, з 2014 року й донині), яким притаманна особлива форма нормативно-правового врегулювання їх діяльності: першому етапу – брак чіткої регламентації та розрізненість нормативно-правового регулювання; другому етапу – формальне визначення інституту коаліції депутатських фракцій.

Історико-правовий аналіз еволюції інституціоналізації коаліції депутатських фракцій сприяв виокремленню таких чинників, як форма державного правління та устрою; тип політичної, виборчої та партійної систем; рівень політичної культури; історія розвитку парламентаризму.

3. Розглянуто закордонний досвід функціонування інституту депутатської більшості та моделі їх взаємодії з парламентською опозицією в законодавчих органах влади шляхом проведення відповідного компаративного аналізу.

Залежно від конституційно-правового статусу парламентських фракцій у Європейському Союзі виокремлено вестмінстерську, французьку, німецьку моделі, які мають особливості в правовому регулюванні діяльності фракцій, їхньому впливі на формування уряду, ролі опозиції та механізмів парламентського контролю.

Обґрунтовано, що вестмінстерська модель як приклад європейського досвіду діяльності парламентської більшості на основі однієї політичної партії (монобільшості) може мати найбільший потенціал адаптивності до українських реалій, оскільки виконує тріаду основних функцій (контроль, конструктивна критика та пропозиція альтернатив).

4. Розроблено й обґрунтовано інституційні механізми формування та особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ, зокрема політико-правовий, організаційний, інформаційно-аналітичний.

До політико-правового механізму віднесено: законодавчу базу щодо умов формування депутатських фракцій; регламентні процедури створення та функціонування депутатських фракцій, адаптовані до європейських стандартів; систематизовані рішення КСУ щодо їх діяльності та способів взаємодії з іншими парламентськими суб'єктами.

До організаційного належать визначення ролей Погоджувальної ради (як медіатора та як інструмента координації і стратегічного планування діяльності парламенту) і секретаріатів депутатських фракцій (як підрозділів Апарату ВРУ та як інституту організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки діяльності фракцій, а також як відділу координації та супроводження процесу формування уряду, що є виключним конституційним повноваженням коаліції).

До інформаційно-аналітичного механізму віднесено сучасні інформаційно-аналітичні технології в діяльності парламентарів і працівників Апарату ВРУ.

Комплексний аналіз інституційних механізмів формування та діяльності депутатських фракцій дав змогу визначити їх основоположні принципи, до яких належать демократія, законність, взаємна відповідальність, колегіальність, ефективна організація та управління.

5. Окреслено напрями вдосконалення діяльності депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ в умовах війни та післявоєнного відновлення держави, серед яких:

- створення малої фракції як органу внутрішньофракційного управління для оперативного прийняття рішень;

- запровадження експертної ради депутатської фракції (консультативно-дорадчого органу), яка сприятиме залученню висококваліфікованих фахівців й експертів до законопроектної роботи, оптимізуванню її взаємодії з ОДВ у контексті реалізації таких основних функцій, як формування уряду, законодавча діяльність, парламентський контроль;

- розвиток структурно-функціональної спроможності депутатської фракції та парламентської процедури прийняття нормативно-правових актів шляхом встановлення міжфракційної взаємодії за допомогою Погоджувальної ради й секретаріатів депутатських фракцій.

6. Надано практичні рекомендації з удосконалення діяльності депутатської фракції на правах коаліції у ВРУ та законодавчі пропозиції щодо законодавчого врегулювання процедури подання пропозицій:

- щодо вирішення кадрових питань Кабінету Міністрів України;
- до плану законопроектних робіт ВРУ суб'єктами законодавчої ініціативи;
- щодо розгляду програми діяльності уряду, ініціювання звіту уряду та надання пропозицій щодо звільнення членів уряду.

Розроблено матрицю стійкості депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України IX скликання, що об'єднала комплекс практичних рекомендацій з підвищення її структурно-функціональної спроможності стосовно: підвищення організаційної стійкості через інституалізацію внутрішніх протоколів, розвиток дослідного й аналітичного потенціалу, встановлення міжфракційного діалогу; удосконалення нормативно-правового регулювання через внесення системних змін до Регламенту ВР, урегулювання виборчих процесів, посилення парламентського контролю; підвищення ефективності парламентських процедур через створення єдиної цифрової парламентської платформи, оптимізування стратегічної комунікації з громадськістю, інтеграції стандартів ЄС у законотворчий процес.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за ред. А. Ю. Олійника. Київ : Скіф, 2012. 552 с.
2. Антонова О. С. Теоретико-методологічні аспекти дослідження партійної фракції в українській системі поділу влади. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія»*. 2015. № 1 (24). С. 184–191.
3. Арахамія Д. Проблеми діяльності парламентських фракцій на правах коаліції. *Гідність і свобода: від мети до реально перемоги* : матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу до Дня Гідності та Свободи України (Київ, 21 листоп. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2140/files/2b532399-c28b-4374-9532-12b4e3837ea1.pdf>
4. Арахамія Д. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірант. та мол. вчен. (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 123–124. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>
5. Арахамія Д. Г. Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції: досвід Верховної Ради України. *Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 6 трав. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2025. С. 221–223. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>
6. Арахамія Д. Співпраця структур Європейського Союзу з Україною у контексті розвитку революції гідності. *Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри Гідності та Свободи українського народу* : матеріали щоріч. Всеукр.

круглого столу (Київ, 23 листоп. 2022 р.) / за ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/63d065dc-20b2-4aac-b9f2-5a97a55ca011.pdf>

7. Арахамія Д. Г. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України* : монографія / [В. А. Гошовська та ін.] ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : Юстон, 2025. С. 70–110. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/8d5c773e-be8e-4a5b-97f1-737ebc1157e6.pdf>

8. Арахамія Д. Г. Специфіка діяльності депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 37–48. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1\(55\)](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1(55))

9. Балановський Я. М. Політичні коаліції в умовах плюралістичної демократії : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

10. Балановський Я. М. Теоретико-методологічні засади вивчення політичних коаліцій. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Філософія. Соціологія. Політологія»*. 2008. № 18. С. 221–228.

11. Бевз Т. Політична структуризація та діяльність парламентських фракцій у Верховній Раді України четвертого скликання. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. № 48. С. 168–190.

12. Біла книга законодавчого процесу / [І. Коліушко та ін.]. Київ, 2023. 44 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Bila-knyga-zakonodavchogo-protsesu-1.pdf>

13. Борисенко А. Типологізація парламентсько-урядових коаліцій після парламентських виборів у Польщі 2005 р. та в Україні 2006 р. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2011. № 1. С. 141–148. URL: <https://journals.uran.ua/spup/article/view/169060>

14. Васильченко О. П., Дешко Л. М., Лотюк О. С. Співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Т. 1. Вип. 85. С. 181–187. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.24>
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1750 с.
16. Венгер В. М. Поняття та політико-правова природа фракційної дисципліни в парламенті. *Вибори та демократія*. 2011. № 4 (30). С. 42–47. URL: <https://is.gd/wBAAP3>
17. Взаємодія парламенту із суб'єктами державного управління: зарубіжний досвід / за ред. В. А. Гошовська. Київ : НАДУ, 2012. 45 с.
18. Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». *Часопис «Парламент»*. 2022–2023. Вип. 1. 62 с. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/chasopys\\_war\\_parliament\\_ukr.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/chasopys_war_parliament_ukr.pdf)
19. Войтенко В. М. Інститут парламентської коаліції в Україні: політико-правовий аналіз. *Політикус*. 2021. № 6. С. 13–18. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.2>
20. Гагалюк Б. М. Політичні партії в умовах парламентаризму : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Львів, 2008. 20 с.
21. Гандзюк А. М. Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 232 с.
22. Гапоненко В. Політична система як чинник забезпечення інституційної спроможності держави: порівняння США та України. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2024. № 334 (5). С. 381–386. URL: <https://herald.khmnu.edu.ua/index.php/heraldes/article/view/770>

23. Гапоненко В. А. Інституційний дизайн органів державної влади: порівняння України та США. *Національні інтереси України*. 2024. № 3. С. 260–271. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2024-3\(3\)-260-271](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2024-3(3)-260-271)
24. Гапоненко В. А., Чубур Н. В. Інституційний розвиток політичної системи України: основні точки біфуркації. *Міжнародні та політичні дослідження*. 2023. № 36. С. 43–50. URL: <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/288706>
25. Гнатенко Н. Депутатська фракція у Верховній Раді України: елемент політичної структуризації парламенту чи інструмент лобізму? *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 235–242. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_30)
26. Голуб А. Парламент: зміни полярності. *Український тиждень*. 2019. № 36 (616). С. 24–27.
27. Гонюкова Л. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 36 с.
28. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / [В. А. Гошовська та ін.]. 3-тє вид., доповн. й розшир. Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. 592 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a58a3585-0732-4874-93a3-dbe715c6a920.pdf>
29. Гошовська В. А., Пашко Л. А., Задоя К. Ф. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
30. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / [В. А. Гошовська та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
31. Гошовська В. А., Даниленко Л. І. Парламентський контроль — механізм зміцнення ролі представницької влади в державі. *Наукові перспективи*. 2025. № 8 (62). С. 53–64. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/28135/28098>

32. Даниленко Л. І. Проблеми застосування технологій штучного інтелекту в інноваційній парламентській діяльності. *Суспільство та національні інтереси*. 2025. № 8 (16). С. 435–447. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sni/issue/archive>

33. Даниленко Л. І. Традиції і цінності парламентаризму в умовах глобальних змін. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2023. Т. 18. № 2. С. 25–30. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/1609/1307>

34. Даниленко Л. І., Аліксійчук О. В. Український парламент і парламентаризм: політико-правовий аспект. *Наукові перспективи*. 2023. № 10 (40). С. 90–100. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7029/7069>

35. Даниленко Л. І., Гошовська В. А. Інноваційна парламентська діяльність: особливості реалізації в сучасній Україні. *Національні інтереси України*. 2024. № 5 (50). С. 619–627. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/17687/17748>

36. Данічева К. П. Коаліція депутатських фракцій та Уряд України: особливості взаємодії. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. Т. 1151. № 19. С. 54–57.

37. Декларація про державний суверенітет України : міжнар. док. від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12/print>

38. Державна політика : підручник / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

39. Дешко Л. М. Нормативно-правове регулювання діяльності коаліції депутатських фракцій. *Національні інтереси України*. 2025. № 11 (16). С. 1133–1158. URL: [https://fileview.ukr.net/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile\\_view%2Flist%3Ftoken%3DHuSEocDLD CFF4ZdjugY-nf10qS4PEYqirK3jHCRCClj5KJjU-yqz5yp456IGFVV0YtViy 6FRUKMabCOo5XRnQGd99PZRS-s%3AqurgKEn-qO7dUSur%26r%3D1763084122392&default\\_mode=view&lang=ru&mlid=0#start=0](https://fileview.ukr.net/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile_view%2Flist%3Ftoken%3DHuSEocDLD CFF4ZdjugY-nf10qS4PEYqirK3jHCRCClj5KJjU-yqz5yp456IGFVV0YtViy 6FRUKMabCOo5XRnQGd99PZRS-s%3AqurgKEn-qO7dUSur%26r%3D1763084122392&default_mode=view&lang=ru&mlid=0#start=0)

40. 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 рр. Європ. парламент, 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

41. Древаль Ю. Д. Парламентські традиції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 5–7.

42. Дудко І. Д. Сутнісні характеристики та місце інститутів представницької демократії в системі публічного управління. *Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України* : монографія / [В. А. Гошовська та ін.] ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : Юстон, 2025. С. 46–70.

43. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.

44. Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 2. С. 41–47.

45. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 320 с.

46. Зварич І., Зварич О., Дутчак Ж. Парламентський контроль у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Спец. вип. С. 39–54.

47. Звоздецький В. М. Допоміжний апарат депутатських об'єднань. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 39–42.

48. Зелена книга конституційної реформи в Україні. Київ : Центр політ.-прав. реформ, 2021. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/Zelena-knyha.pdf>

49. Зеленько Г. І. Інституційні параметри і практика формування правлячих коаліцій в Україні. *Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи* : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. І. Кудряченка. Київ : Фоліант, 2012. С. 137–152.

50. Зеленько Г. І. «Пастки» інституційної спроможності Української держави: причини виникнення і способи подолання. *Політичні дослідження*. 2024. № 2 (8). С. 25–52. DOI: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2024-2-2>

51. Ільницька У. Парламентська опозиція як інституційний аспект контрольної функції парламенту. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2011. № 23. С. 76–85.

52. Історія парламентських коаліцій у Верховній Раді України. *Слово і Діло* : [сайт]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/articles/5738/2014-11-14/istoriya-parlamentskih-koalitsij-v-verhovnoj-rade-ukrainy.html>

53. Кельман М., Кельман Р. Доктринальні підходи до розкриття поняття «правове регулювання». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2023. Т. 10. № 3 (39). С. 13–20. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2023.39.013>

54. Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Варшава : ОБСЄ/БДП, 2024. 199 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>

55. Кісєль Ю. Г. Неформальні об'єднання у конгресі США: досвід для України. *Політикус*. 2021. Вип. 2. С. 100–109. URL: [http://politicus.od.ua/2\\_2021/2\\_2021.pdf](http://politicus.od.ua/2_2021/2_2021.pdf)

56. Ковальчук В. Конституційно-правовий статус парламентської опозиції в країнах Центрально-Східної Європи та в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 1. С. 3–20. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/kovalchuk\\_v.\\_konstytuciyno-pravovyy\\_status\\_parlamentskoyi\\_opozmciiyi\\_v\\_krayinah\\_centralno-shidnoyi\\_yevropy\\_ta\\_v\\_ukrayini.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/kovalchuk_v._konstytuciyno-pravovyy_status_parlamentskoyi_opozmciiyi_v_krayinah_centralno-shidnoyi_yevropy_ta_v_ukrayini.pdf)

57. Колісник В. Взаємовідносини органів державної влади та удосконалення порядку формування парламентської більшості у Верховній

Раді України. *Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції* : монографія / ред.: Ю. Битяк, О. Данильян. Харків, 2010. С. 50–60.

58. Колюх В. В. Участь парламенту в формуванні уряду як спосіб реалізації установчої функції (міжнародна практика та українські реалії). *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2014. № 2 (22). С. 117–123. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2014.2\(22\).119082](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2014.2(22).119082)

59. Комаха Л. Г. Класифікаційний вимір парламентських коаліцій: сутність та специфіка. *Наукові перспективи*. 2025. № 9 (63). С. 218–228. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/29502/29453>

60. Комаха Л. Г. Проблеми та перспективи формування парламентських коаліцій: досвід для України. *Наукові перспективи*. 2025. № 11 (65). С. 222–241. URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/32603/32559>

61. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print>

62. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : міжнар. док. від 8 черв. 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1к/95-вр/print>

63. Конституційне право України : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса : Одес. юрид. акад., 2020. 242 с.

64. Конституційне право : підручник / [Ю. Г. Барабаш та ін.] ; за ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2021. 528 с.

65. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс парламенської реформи. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Concept\\_note\\_legislative\\_process\\_UKR.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf)

66. Комітети Верховної Ради України IX скликання. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_komitis](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis)
67. Копиленко О. Л., Богачова О. В., Богачов С. В. *Законознавство* : навч. посіб. Київ : Реферат, 2010. 128 с.
68. Кречмер Г. *Фракції. Партії в парламенті*. Київ : Заповіт, 1999. 300 с.
69. Кульчицька О. В. Дефініція конституційно-правового статусу депутатських фракцій як запорука стабільності, відносної сталості та внутрішньої погодженості парламентської діяльності. *Право і безпека*. 2009. № 5 (32). С. 20–24.
70. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 44 с.
71. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 210 с.
72. Кульчицька О. В. Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 383–391.
73. Куракін О. М. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2013. № 3 (41). С. 10–15.
74. Лікарчук Н. В., Рейтерович І. В. Популізм як глобальний виклик представницькій демократії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 6. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.3>
75. Лінецький С. В. Парламентський регламент : елемент. навч.-приклад. курс. Київ, 2017. 281 с.
76. Лінецький С., Крижанівський В. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ, 2021. Т. I. 497 с.

77. Лотюк О. С., Урда В. М. Правова природа міжнародних виборчих стандартів. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.5>
78. Магновський І. Й. Бікамералізм як складова розвитку парламентаризму: теоретико-правовий аспект. *Вісник Луганського навчально-наукового інституту імені Е. О. Дідоренка*. 2023. № 1. С. 13–23. DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.101.13-23>
79. Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Алерта, 2011. 380 с.
80. Максименцева Н., Корнякова Т., Максименцев М. Парламентаризм і його складові у сучасній юридичній науці. *Право України*. 2023. № 2. С. 91–110. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2023-02-091>
81. Максименцева Н. О. Обмеження конституційних прав і свобод громадян в період воєнного стану. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 41–48. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.5>
82. Мартинюк Р. С. Перспективи розвитку парламентаризму як форми правління в Україні. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2012. № 1 (5). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12mrspvu.pdf>
83. Марцеляк О. В. Статус депутатських фракцій і груп: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 4. С. 95–100.
84. Матейчук Р. І. Поняття й характерні ознаки методів організаційно-правових форм діяльності народних депутатів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 14–17.
85. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності : міжнар. док. від 3 лип. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15/print>

86. Нікогосян О. О. Парламентська коаліція як критерій демократії і права в Україні. *Політикус*. 2017. № 5. С. 73–75.
87. Нормативне закріплення статусу і прав парламентської опозиції : аналіт. записка / Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД). URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/normativne-zakriplennya-statusu-i-prav-parlamentskoi-opozicii-analitichna>
88. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 408 с.
89. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2012. Т. 2. 340 с.
90. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина. Берлін : Нім. Бундестаг, 2024. 142 с. URL: [https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/grundgesetz\\_uk.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/grundgesetz_uk.pdf)
91. Парламентаризм : підручник / [В. А. Гошовська та ін.]. 3-тє вид. Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. 592 с.
92. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 352 с.
93. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності / Офіс парламентської реформи ЄС-ПРООН. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Guide\\_Parliamentary\\_Oversight-UKR.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf)
94. Перевезій В. Інституційні зміни конституційного статусу українського парламенту: політологічний вимір. *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло* : монографія / [кол. авт.: Г. Зеленько (кер. наук. ред.) та ін.]. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. С. 66–98. DOI: <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0363-5>
95. Пивовар М. С. Правові засади взаємодії державної влади та опозиції в період демократичної трансформації: перспективи законотворення : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Львів, 2020. 211 с. URL:

<https://lpnu.ua/sites/default/files/2021/radaphd/7945/disertaciyna-robota-na-zdobuttya-naukovogo-stupenya-doktora-filosofii-pivovar-ms.pdf>

96. Політична влада і опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами : монографія / за заг. ред. Ф. М. Рудича. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 488 с.

97. Політологічний енциклопедичний словник / ред.: Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін, В. П. Горбатенко ; упоряд. В. П. Горбатенко. 2-ге вид. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

98. Політичне лідерство : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. Київ : НАДУ, 2013. 344 с.

99. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.

100. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/742-18/print>

101. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю : Закон України від 3 груд. 2020 р. № 1052-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20/print>

102. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення дев'ятої сесії в умовах дії воєнного стану» : постанова Верховної Ради України від 27 лип. 2023 р. № 3279-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3279-20/print>

103. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 13 трав. 1998 р. № 7-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/7-14/ed19980513/print>

104. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 8 жовт. 2010 р. № 2600-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2600-17/print>

105. Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України : Закон України від 3 жовт. 2019 р. № 162-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

106. Про внесення змін до статей 59, 61 Регламенту Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 19 верес. 2006 р. № 157-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-16/print>

107. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/889-19/print>

108. Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України : постанова Верховної Ради України від 13 трав. 1994 р. № 11/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/11/94-вр/print>

109. Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 8 квіт. 2008 р. № 247-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/247-17/ed20080408/print>

110. Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану : постанова Верховної Ради України від 7 лют. 2023 р. № 2912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2912-20/ed20230207/print>

111. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квіт. 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2704-19/print>

112. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серп. 2011 р. № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

113. Про затвердження Положення про Консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини : наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 18 жовт. 2022 р. № 82.15/22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082715-22/print>

114. Про затвердження Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 13 жовт. 1995 р. № 378/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/378/95-vp/print>

115. Про затвердження Положення про позаштатного консультанта комітету Верховної Ради України, депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України та в Апараті Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 7 лип. 2003 р. № 701. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/701/03-pr/print>

116. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України : постанова Верховної Ради України від 13 жовт. 1995 р. № 379/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/379/95-vp/print>

117. Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 7 груд. 2020 р. № 899-к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/899к/20-pr/print>

118. Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 лют. 2003 р. № 304. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/304/08-pr/print>

119. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20/print>

120. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 17 берез. 2016 р. № 1035-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1035-19#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1035-19#doc_info)

121. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 8 берез. 2024 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print>

122. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр/print>

123. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29 серп. 2019 р. № 20-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20-20/print>

124. Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану : постанова Верховної Ради України від 23 лют. 2022 р. № 2100-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2100-20/print>

125. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року : постанова Верховної Ради України від 24 лют. 2022 р. № 2103-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20/print>

126. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29 серп. 2019 р. № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20/print>

127. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік : постанова Верховної Ради України від 16 черв. 2020 р. № 689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20/print>

128. Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій : оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради України від 11 лип. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003001-06/print>

129. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12/print>

130. Про Регламент Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 16 берез. 2006 р. № 3547-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3547-15/print>

131. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print>

132. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2790-12/print>

133. Про текст Конституції України в редакції 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 : постанова Верховної Ради України від 22 лют. 2014 р. № 750-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/750-18/print>

134. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 груд. 2019 р. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20/print>

135. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/ed20040630/print>

136. Рейтерович І. В. Метаморфози вітчизняного представницького правління у контексті війни та повоєнної відбудови. *Київські філософські студії–2024* : матеріали VII Всеукр. наук. конф. (Київ, 17 трав. 2024 р.). Київ : Київ. столич. ун-т ім. Б. Грінченка, 2024. 282 с.

137. Регламент Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 27 лип. 1994 р. № 129/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/129a/94-вр/ed19940727/print>

138. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 груд. 1998 р. № 17-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v017p710-98/print>

139. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовт. 2002 р. № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02/print>

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовт. 2003 р. № 16-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03/print>

141. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квіт. 2008 р. № 4-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v004p710-08/print>

142. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 черв. 2008 р. № 12-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08#Text>

143. 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 верес. 2008 р. № 16-пп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08/print>

144. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квіт. 2009 р. № 8-пп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v008p710-09/print>

145. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26 листоп. 2009 р. № 30-пп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v030p710-09/print>

146. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квіт. 2010 р. № 11-пп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v011p710-10/print>

147. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури

внесення змін до Конституції України) від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v020p710-10/print>

148. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 берез. 2016 р. № 1-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16/print>

149. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 груд. 2017 р. № 3-п/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17/print>

150. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 черв. 2019 р. № 6-п/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19/print>

151. Саєнко І. В. Моделі функціонування політичної опозиції: критерії формування й чинники впливу. *Політикус*. 2017. № 1. С. 135–138.

152. Сичова В. В., Даниленко Л. І. Трансформація суб'єктності парламентської опозиції в системі державного управління в Україні. *Національні інтереси України*. 2025. № 11 (16). С. 1351–1366. URL: [https://fileview.ukr.net/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile\\_view%2Flist%3Ftoken%3DHuSEocDLDCFF4ZdjugY-](https://fileview.ukr.net/?url=https%3A%2F%2Fmail.ukr.net%2Fapi%2Fpublic%2Ffile_view%2Flist%3Ftoken%3DHuSEocDLDCFF4ZdjugY-)

nfl0qS4PEYqirK3jHCRCClj5KJjU-yqz5yp456IGFVV0YtViy6FR  
 UKMabCOo5XRnQGd99PZRS-s%3AqurgKEn-qO7dUSur%26r%3D176308412  
 2392&default\_mode=view&lang=ru&mlid=0#start=0

153. Стефурак М. М. Механізми взаємодії політичної опозиції та влади на прикладі західних областей України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Івано-Франківськ, 2017. 248 с. URL: [https://apiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/stefurak\\_dis.pdf](https://apiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/stefurak_dis.pdf)

154. Совгиря О. Парламентська коаліція в Україні: фактори, що впливають на діяльність, нові реалії правового регулювання. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. № 60. С. 178–184.

155. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

156. Токар О. В. Процедурні та правові аспекти формування депутатських об'єднань Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2012. 37 с.

157. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. док. від 27 черв. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

158. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : міжнар. док. від 27 листоп. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/print>

159. Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України : монографія / за заг. ред. В. Гошовської. Київ : Юстон, 2025. 472 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/9876835a-9fdb-4fe3-9587-f4d98827f851.pdf>

160. Чуба В. Д. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 36 (1). С. 75–80.

161. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. 13-те вид. Київ : Юрінком Інтер, 2023. 224 с.
162. Шачковська Л. С., Бондар С. С. Критерії ефективності діяльності політичної опозиції у демократичних країнах. *Політикус*. 2017. № 2. С. 124–128.
163. Шачковська Л. С., Бондар С. С. Чинники інституціоналізації політичної опозиції. *Політикус*. 2017. № 3. С. 107–111.
164. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4 : Н–П. 720 с.
165. Albrecht F., Karlsson C., Persson T. Patterns of Parliamentary Opposition: Empirical Evidence from the Deliberations in the German Bundestag's Committee on European Union Affairs. *Parliamentary Affairs*. 2021. Vol. 74. No. 1. P. 230–251. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz048>
166. Arakhamia D. Enhancing Efficiency of Coalition Faction and State Authorities Interaction in Ukraine. *Revista de cercetare și intervenție socială*. 2024. Vol. 87. P. 181–199. URL: [https://www.rcis.ro/images/documente/rcis87\\_11.pdf](https://www.rcis.ro/images/documente/rcis87_11.pdf)
167. Barlow N., Bale T. The United Kingdom: When a Coalition Meets the Westminster Model, Who Wins? *Coalition Governance in Western Europe* / ed. by T. Bergman, H. Back, J. Hellström. Oxford University Press, 2021. P. 611–639. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.003.0018>
168. Bartle J., Allen N., Quinn T. The United Kingdom Party System. *Political Parties and the Crisis of Democracy: Organization, Resilience, and Reform* / ed. by T. Poguntke, W. Hofmeister. Oxford University Press, 2024. P. 33–57. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198888734.003.0003>
169. Bergmana M. E., Angelovab M., Bäckc H., Müller W. C. Coalition agreements and governments' policy-making productivity. *West european politics*. 2024. Vol. 47. No. 1. P. 31–60.
170. Boggio M.-E. One set of principles to rule them all? *Parliamentary practices in France and the United Kingdom*. Oxford University Comparative Law Forum. URL: <https://ouclf.law.ox.ac.uk/one-set-of-principles-to-rule-them-all-parliamentary-practices-in-france-and-the-united-kingdom>

171. Bulmer E. Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021. 51 p. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.67>
172. Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe / ed. by K. Strøm, W. C. Muller and T. Bergman. Oxford University Press, 2008. XIV. 443 p.
173. Constitution of the French Republic. 1958. Constitutional Council of France. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
174. Cowley P. Whipping Them in: Role-Playing Party Cohesion with a Chief Whip. *Journal of Political Science Education*. 2015. Vol. 11. No. 2. P. 190–203. DOI: <https://doi.org/10.1080/15512169.2015.1016035>
175. Debus M., Döring H., Ecker A. Germany: From Stable Coalition Camps to New Complexity. *Coalition Governance in Western Europe* / ed. by T. Bergman, H. Back, J. Hellström. Oxford, 2021. P. 247–283. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.003.0008>
176. Domsa A. The Role of the Parliamentary Opposition in Observing the Rule of Law. *Constitutional Law Review*. 2022. No. 2. P. 122–132. DOI: <https://doi.org/10.47743/rdc-2022-2-0007>
177. Eggers A., Spirling A. The Shadow Cabinet in Westminster Systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832–1915. *British Journal of Political Science*. 2018. Vol. 48. No. 2. P. 343–367. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000016>
178. Goshovska V., Danylenko L., Dudko I., Goshovskyi V., Reiterovych I. Political leadership in the representative power of Ukraine in the context of global challenge. *Journal of Interdisciplinary Research*. 2024. Special Issue I (14/1-XXXIX). P. 189–194. URL: [https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/A\\_38.pdf](https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/A_38.pdf)
179. Goshovska V., Kreidenko V., Sychova V., Reiterovych I., Dudko I. Strategic guidelines for the development of Ukrainian Parliamentarism in the

conditions of globalization. *Journal of Interdisciplinary Research open journal*. 2022. Issue 12/02-XXVIII. P. 198–202. URL: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A\\_34.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/120228/papers/A_34.pdf)

180. Guinaudeau I., Persico S. France: Electoral Necessity and Presidential Leadership Beyond Parties. *Coalition Governance in Western Europe* / ed. by T. Bergman, H. Back, J. Hellström. Oxford, 2021. P. 206–246. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.003.0007>

181. Jaskiernia J. International Organizations Influence on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2024. Vol. 4. No. 80. P. 217–227. DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.04.17>

182. Kachynskyi A., Styopochkina I. Using information technology for understanding of collective decision-making processes by the Verkhovna Rada of Ukraine. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*. 2019. Vol. 25. Issue 1. P. 30–37. DOI: <https://doi.org/10.18372/2225-5036.25.13378>

183. Kelly R. Short Money. Commons Library Research Briefing, 2025. 37 p. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01663/SN01663.pdf>

184. Knapp A. France's party system in 2022. *Modern & Contemporary France*. 2022. Vol. 30. No. 4. P. 495–515. DOI: <https://doi.org/10.1080/09639489.2022.2134849>

185. Komakha L., Goshovska V., Slyshynskyy V., Lyashchenko Yu., Lyashchenko N. Prospects for the Development of Information and Analytical Activities in the System of Public Authority Under the Conditions of Wartime Posture in Ukraine. *Economic Affairs*. 2022. Vol. 67. No. 04s. P. 697–706.

186. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2<sup>nd</sup> ed. Yale University Press, 2012. 348 p.

187. Manin B. The Principles of Representative Government. Cambridge. New York : Cambridge University Press, 1997. 243 p.

188. Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist : Venice Commission No. CDL-

AD(2019)015-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2019)015-e)

189. Poyet C. Personalised Representation in a Weak and Party-Controlled Legislature: Policy Responsiveness in the French Parliament. *Political Studies Review*. 2021. Vol. 19. No. 3. P. 393–409. DOI: <https://doi.org/10.1177/14789299211007987>

190. Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament : Parliamentary Assembly Resolution No. 1601 (2008). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17626/html>

191. Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy : Parliamentary Assembly Resolution No. 2537 (2024). URL: <https://pace.coe.int/en/files/33467/html>

192. Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy : Parliamentary Assembly Report Doc. 15946. URL: <https://pace.coe.int/en/files/33392/html>

193. Report on the role of the opposition in a democratic Parliament : Venice Commission No. CDL-AD(2010)025-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e)

194. Riker W. H. The Theory of Political Coalitions. New Haven : Yale University Press, 1962. 312 p.

195. Ruban Yu., Komakha L., Zubchik O., Tkachenko I., Gura V. Hybrid politics and administration as a consequence of the inconsistency of the ukrainian social order: the sustainability problem, as specified by max weber's theory. *Public Policy and Administration. Research Journal*. 2022. Vol. 21. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-2-06>

196. Ruiz Díaz L. J. The European Parliament's Oversight of the Agencies of the Area of Freedom, Security and Justice. Where are we Now and Where are we Heading. *Deusto Journal of European Studies*. 2022. No. 6. P. 29–60. DOI: <https://doi.org/10.18543/ced.2583>

197. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. Berlin : German Bundestag, 2022. 150 p.
198. Rules of Procedure of the National Assembly. French National Assembly. URL: <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>
199. Russell M., Gover D. The Role of the Opposition. *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law* / ed. by M. Russell, D. Gover. Oxford, 2017. P. 86–117. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198753827.003.0004>
200. Skjönsberg M. The Persistence of Party: Ideas of Harmonious Discord in Eighteenth-Century Britain. Cambridge : Cambridge University Press, 2021. 350 p.
201. Standing Orders of the Senate. French Senate. URL: [https://www.senat.fr/fileadmin/cru1754303000/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing\\_orders\\_of\\_the\\_Senate.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/cru1754303000/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf)
202. Standing Orders. The House of Commons. URL: [https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmstords/so\\_829\\_05072024/so-2024i.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmstords/so_829_05072024/so-2024i.pdf)
203. Subtelny O. Ukraine: A History. 4<sup>th</sup> ed. Toronto : University of Toronto Press, 2009. 784 p.
204. The Official Opposition. *UK Parliament*. URL: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5986/the-official-opposition>
205. The progress of the Assembly's monitoring procedure (September 2015 – December 2016) and the periodic review of the honouring of obligations by Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, France and Germany Periodic review: France. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. URL: <https://pace.coe.int/en/files/23206/pdf>
206. Timmermans A. Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research*. 2006. Vol. 45. P. 263–283.

207. Webber G. Loyal Opposition and the Political Constitution. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2017. Vol. 37. No. 2. P. 357–382. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqw023>
208. Whips. *UK Parliament*. URL: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips>
209. Whips: what is their role? *Institute for Government*. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/whips>
210. Wise C. R., Suslova O., Brown T. L. Ukraine's parliament in war: the impact of Russia's invasion on the Verkhovna Rada's ability and efforts to legislate reforms and join the European Union. *The Theory and Practice of Legislation*. 2024. Vol. 12. No. 1. P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2023.2299080>
211. Zozulia O., Zozulia I., Luts L. Legal Status of the Parliamentary Opposition in European Countries: Opportunities for Ukraine. *The Lawyer Quarterly*. 2022. Vol. 12. No. 1. P. 20–36. URL: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/496/499>

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

## Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

*Статті в наукових фахових виданнях України:*

1. Арахамія Д. Г. Інститут коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: історико-правовий аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 8. С. 269–275. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.8.269>
2. Арахамія Д. Г. Специфіка діяльності депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 37–48. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1\(55\)](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-1(55))
3. Арахамія Д. Г. Особливості функціонування депутатських фракцій та взаємодії парламентської більшості з опозицією у європейських країнах. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2025. № 21 (1). С. 21–27. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2025/21-4/11>

*Статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних*

*Web of Science Core Collection та/або Scopus:*

1. Arakhamia D. Enhancing Efficiency of Coalition Faction and State Authorities Interaction in Ukraine. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*. 2024. No. 87. P. 181–199. DOI: 10.33788/rcis.87.11

*Одноосібні монографії або одноосібні розділи в колективних монографіях:*

2. Арахамія Д. Г. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції у Верховній Раді України. *Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України* : монографія / [В. А. Гошовська та ін.] ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : Юстон, 2025. С. 70–110. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/8d5c773e-be8e-4a5b-97f1-737ebc1157e6.pdf>

*Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

1. Арахамія Д. Проблемні аспекти інституціоналізації депутатських фракцій в теорії та практиці державного управління. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів і молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 123–124. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>
2. Арахамія Д. Інститут державної служби в Україні: соціальне призначення і перспективи повоєнного розвитку. *Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації* : зб. тез щоріч. Міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 112–115. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/308/files/83f6fe7a-0d2c-437f-952a-58f699c0bc46.pdf>
3. Арахамія Д. Г. Діяльність депутатських фракцій на правах коаліції в умовах глобалізаційних конфліктів. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали Міжнар. науково-практ. конф. (Київ, 26–27 квіт. 2023 р.). Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2023. С. 298–299. URL: <https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2023/09/farenyuk.pdf>
4. Арахамія Д. Проблеми діяльності парламентських фракцій на правах коаліції. *Гідність і свобода: від мети до реально перемоги* : матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу до Дня Гідності та Свободи України (Київ, 21 листоп. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2140/files/2b532399-c28b-4374-9532-12b4e3837ea1.pdf>
5. Арахамія Д. Г. Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції: досвід Верховної Ради України. *Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 6 трав. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ : ННПУДС КНУ ім. Тараса

Шевченка, 2025. С. 221–223. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>

6. Арахамія Д. Співпраця структур Європейського Союзу з Україною у контексті розвитку Революції Гідності. *Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри Гідності та Свободи українського народу* : матеріали щоріч. Всеукр. круглого столу (Київ, 23 листоп. 2022 р.) / за ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : ННІПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2022. С. 15–17. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/273/files/63d065dc-20b2-4aac-b9f2-5a97a55ca011.pdf>

## Додаток Б

**Узагальнення рішень Конституційного Суду України щодо формування, функціонування та припинення діяльності депутатських фракцій та їх коаліцій**

| Дата та номер              | Предмет розгляду                                                                                                                                  | Правова позиція                                                                                                                                                                                                                             | Значення та наслідки                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12-рп/2008<br>(25.06.2008) | Справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції                                                                          | Згідно з п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України мандат народного депутата, обраного за списком певної партії, припиняється достроково, якщо він не увійшов до фракції цієї партії або вийшов з неї.                                           | Окреслено правові рамки імперативного мандату. Дострокове припинення повноважень у разі виходу з фракції можливе за рішенням партійного органу і має бути врегульоване законом.                              |
| 16-рп/2008<br>(17.09.2008) | Справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України                                                                                 | Коаліція формується виключно депутатськими фракціями. До її складу можуть входити лише народні депутати, які є членами цих фракцій. Вимога щодо чисельності парламентської більшості стосується всього періоду діяльності коаліції.         | Забезпечено дотримання партійної дисципліни та стабільності парламентської більшості, зокрема, через запобігання «політичним міграціям» («тушкам»).                                                          |
| 8-рп/2009<br>(28.04.2009)  | Щодо ролі коаліції депутатських фракцій у формуванні уряду                                                                                        | Право вносити Президенту пропозиції щодо кандидатур Прем'єр-міністра України і членів Кабінету Міністрів України належить виключно коаліції.                                                                                                | Уточнено виключну роль коаліції у формуванні уряду. Жодна інша політична сила, крім сформованої коаліції, не може втручатися у процес висування кандидатур.                                                  |
| 11-рп/2010<br>(06.04.2010) | Щодо можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України  | Окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні.                                                                  | Легітимізовано формування коаліції «Стабільність і реформи» у ВРУ XI скликання за рахунок індивідуальних членів. Викликало значну критику щодо суперечності попередній позиції КСУ та Конституції України.   |
| 3-рп/2017<br>(21.12.2017)  | Справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії                                                  | Можливість виключення партією кандидатів з виборчого списку після встановлення результатів виборів суперечить принципам народовладдя, правової визначеності, правомірних очікувань свободи політичної діяльності та вільного волевиявлення. | Захищено процес вільного волевиявлення виборців та стабільність виборчих списків. Обмежено політичний вплив на формування депутатських фракцій шляхом корегування виборчих списків після проведення виборів. |
| 6-рп/2019<br>(20.06.2019)  | Щодо конституційності Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» | Констатація наявності конституційного конфлікту через відсутність у Регламенті ВРУ правового регулювання припинення діяльності коаліції, що може бути підставою для дострокового припинення повноважень парламенту.                         | Указ Президента України визнано конституційним. Виявлено значну прогалину в законодавчому регулюванні механізму припинення діяльності коаліції депутатських фракцій.                                         |

**Додаток В****ПРОЕКТ**

вноситься народним депутатом України

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»  
щодо уточнення процедури здійснення деяких повноважень депутатської фракції, що  
діє на правах коаліції**

**Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :**

1. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради України, 2014, № 13, ст.222 з наступними змінами):

1) частини другу та третю статті 8 викласти в такій редакції:

«2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, або депутатської фракції, що діє на правах коаліції, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

3. Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

Пропозиція депутатської фракції, що діє на правах коаліції, подається Президенту України за підписом голови такої депутатської фракції, а у разі його відсутності - першого заступника голови такої депутатської фракції або іншого уповноваженого представника - народного депутата України, члена депутатської фракції, що діє на правах коаліції.»;

2) статтю 9 доповнити новою частиною 4 такого змісту:

«4. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, або депутатська фракція, що діє на правах коаліції, вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Такі пропозиції подаються у порядку, встановленому частиною третьою статті 8 цього Закону.».

У зв'язку із цим частини 4-13 вважати частинами 5-14 відповідно.

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

**Голова Верховної Ради**

**України**

## ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

**до проекту Закону України «Про внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо уточнення процедури здійснення деяких повноважень депутатської фракції, що діє на правах коаліції»**

| Зміст положення (норми) чинного законодавства                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Зміст відповідного положення (норми) проекту акта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>Закон України «Про Кабінет Міністрів України»</b></p> <p><b>Стаття 8.</b> Призначення на посаду Прем'єр-міністра України</p> <p>1. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.</p> <p>2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.</p> <p>3. Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.</p> <p><b>Положення відсутні</b></p> <p>...</p> | <p><b>Стаття 8.</b> Призначення на посаду Прем'єр-міністра України</p> <p>1. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.</p> <p>2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, <b>або депутатської фракції, що діє на правах коаліції</b>, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.</p> <p>3. Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.</p> <p><b>Пропозиція депутатської фракції, що діє на правах коаліції, подається Президенту України за підписом голови такої депутатської фракції, а у разі його відсутності - першого заступника голови такої депутатської фракції або іншого уповноваженого представника - народного депутата України, члена депутатської фракції, що діє на правах коаліції.</b></p> <p>...</p> |
| <p><b>Стаття 9.</b> Призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України</p> <p>1. Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p><b>Стаття 9.</b> Призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України</p> <p>1. Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Зміст положення (норми) чинного законодавства                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Зміст відповідного положення (норми) проекту акта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.</p> <p>2. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України.</p> <p>3. Подання Прем'єр-міністра України, зазначене у частині другій цієї статті, стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком. Подання щодо окремих кандидатур на посади, зазначені у поданні щодо посадового складу, може вноситися окремо.</p> <p><b>Положення відсутні</b></p> <p>4. Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.</p> <p>...</p> | <p>України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.</p> <p>2. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України.</p> <p>3. Подання Прем'єр-міністра України, зазначене у частині другій цієї статті, стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком. Подання щодо окремих кандидатур на посади, зазначені у поданні щодо посадового складу, може вноситися окремо.</p> <p><b>4. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, або депутатська фракція, що діє на правах коаліції, вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.</b></p> <p><b>Такі пропозиції подаються у порядку, встановленому частиною третьою статті 8 цього Закону.</b></p> <p>5. Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.</p> <p>...</p> |

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проекту Закону України «Про внесення змін до статей 8 та 9**  
**Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо уточнення**  
**процедури здійснення деяких повноважень депутатської фракції, що діє**  
**на правах коаліції»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Положеннями статті 83 Конституції України визначено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Така коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Положеннями вказаної статті також передбачено, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

При цьому, депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією України.

Таким чином, депутатська фракція, що діє на правах коаліції, має відповідні повноваження щодо внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України, що також передбачено статтею 114 Конституції України.

Процедура щодо призначення на посаду Прем'єр-міністра України визначена статтею 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до частин другої та третьої якої:

Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

Крім того, у статті 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» наразі чітко не визначене правове регулювання щодо внесення коаліцією депутатських фракцій, як це передбачено статтею 83 Конституції України, пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Таким чином, хоча Конституція України передбачає повноваження депутатської фракції, що діє на правах коаліції, щодо внесення відповідних пропозицій стосовно призначення членів уряду, проте в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» наразі відсутня чітка регламентація відповідної процедури.

Хоча раніше питання про відсутність чіткої регламентації вищевказаної процедури призначення членів Уряду не піднімалось, його актуальність зросла у контексті початку функціонування з 2019 року депутатської фракції, яка має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією України.

Наявність в законодавстві відповідних положень щодо детальної регламентації процедури призначення членів Уряду сприятиме ефективній та прозорій діяльності державного апарату в сфері публічного управління.

## **2. Мета і завдання законопроекту**

Метою законопроекту є уточнення регламентації процедур, які передбачені статтею 83 Конституції України, а також підвищення ефективності діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема, депутатської фракції, що діє на правах коаліції, та забезпечення дотримання принципу правової визначеності, як складової принципу верховенства права, при призначенні членів Уряду.

## **3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Проектом закону шляхом внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» пропонується:

1) уточнити повноваження депутатської фракції, що діє на правах коаліції, щодо подання Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України.

Така пропозиція депутатської фракції, що діє на правах коаліції, подається Президенту України за підписом голови такої депутатської фракції, а у разі його відсутності - першого заступника голови такої депутатської фракції або іншого уповноваженого представника - народного депутата України, члена депутатської фракції, що діє на правах коаліції;

2) передбачити у статті 9 положення зі статті 83 Конституції України, відповідно до яких коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, або депутатська фракція, що діє на правах коаліції, вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

У даній сфері правового регулювання діють Конституція України, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» та Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Реалізація норм законопроекту в разі його прийняття не потребуватиме внесення змін до інших законодавчих актів.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація норм законопроекту не впливатиме на показники державного бюджету та місцевих бюджетів.

#### **6. Очікувані правові та соціально-економічні наслідки прийняття законопроекту**

Прийняття законопроекту сприятиме реалізації принципу правової визначеності, як складової принципу верховенства права, під час діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема, депутатської фракції, що діє на правах коаліції, а також забезпечить підвищення ефективності такої діяльності при призначенні членів Уряду.

**Народний депутат України**



## НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

---

### ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

В порядку законодавчої ініціативи відповідно до статті 93 Конституції України та статті 12 Закону України «Про статус народного депутата України» вноситься на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо уточнення процедури здійснення деяких повноважень депутатської фракції, що діє на правах коаліції».

Доповідатиме законопроект на пленарному засіданні Верховної Ради України народний депутат України Арахамія Д.Г.

Додатки:

1. Проект Закону України на 2 арк.;
2. Порівняльна таблиця на 3 арк.;
3. Пояснювальна записка на 3 арк.;
4. Проект Постанови на 1 арк.;
5. Документи законопроекту в електронному вигляді.

**Народний депутат України**

Проект  
вноситься народним депутатом України

**ПОСТАНОВА**  
**ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**Про прийняття за основу проекту Закону України  
«Про внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет  
Міністрів України» щодо уточнення процедури здійснення деяких  
повноважень депутатської фракції, що діє на правах коаліції»**

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

1. Прийняти за основу проект Закону України «Про внесення змін до статей 8 та 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо уточнення процедури здійснення деяких повноважень депутатської фракції, що діє на правах коаліції».

2. Доручити головному Комітету Верховної Ради України доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

**Голова Верховної Ради  
України**



**Державний секретар  
Кабінету Міністрів України**

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008,  
тел. (044) 256 7624, телефакс (044) 254 0584

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційної роботи

**Арахамії Давида Георгійовича**

на тему: «Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Дисертаційна робота аспіранта кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Арахамії Давида Георгійовича на тему: «Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», зокрема її окремі результати впроваджені в діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Дослідження заповнює суттєву прогалину в теорії вітчизняного парламентаризму, пропонуючи концептуальне переосмислення ролі депутатської фракції на правах коаліції не лише як політичного феномену, а й як специфічного правового та організаційного інституту в системі стримувань і противаг.

Науково-теоретичні положення та практичні рекомендації, викладені у дисертаційній роботі, використовуються у діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема в частині вдосконалення механізмів взаємодії з Верховною Радою України як єдиним законодавчим органом держави та депутатською фракцією на правах коаліції як основним суб'єктом політичних рішень в парламенті.

Запропоновані автором підходи до посилення інституційної спроможності депутатської фракції на правах коаліції розглядаються як важливий чинник

підвищення узгодженості дій між законодавчою та виконавчою гілками влади. Так, автором обґрунтовано, що інституціоналізація внутрішньої структури парламентської більшості є запорукою прозорості прийняття державних рішень, що відповідає кращим демократичним практикам країн Європейського Союзу, підвищує рівень довіри суспільства до інститутів публічної влади та матиме позитивний вплив на взаємодію депутатської фракції на правах коаліції з органами державної влади, зокрема урядом під час планування законодавчої діяльності.

Особливого значення набувають рекомендації щодо оптимізації участі депутатської фракції на правах коаліції у плануванні законопроектної роботи, що створює передумови для більш системної координації діяльності Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Запропоновані підходи до більш ефективного залучення уряду до процесу підготовки плану законопроектної роботи парламенту сприяють забезпеченню узгодженості стратегічних пріоритетів державної політики, своєчасності внесення урядових законодавчих ініціатив та підвищенню якості їх аналітичного супроводу.

Отже, в Секретаріаті Кабінету Міністрів України використовуються розроблені в дисертації теоретико-методичні засади взаємодії Верховної Ради України та парламентської більшості з Кабінетом Міністрів України у частині формування системного підходу до забезпечення організаційної та інформаційно-аналітичної координації, зокрема процесу розроблення й опрацювання плану законопроектних робіт Верховної Ради України.

Положення дисертаційної роботи, що стосуються вдосконалення механізмів парламентського контролю за діяльністю уряду, використовуються для вдосконалення інструментів зворотного зв'язку між Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Апаратом Верховної Ради України, зокрема під час підготовки проєктів нормативно-правових актів, їх розгляду та звітування щодо їх виконання.

Важливим напрямом практичного застосування результатів дослідження у роботі Секретаріату Кабінету Міністрів України є розвиток більш тісної комунікаційної взаємодії між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України, у межах якого запропоновані в роботі підходи до організації системної комунікації з депутатською фракцією на правах коаліції передбачають створення

сталих каналів обміну інформацією, зокрема через інститути Малої фракції та Ради коаліції, що функціонують як інтегровані організаційно-комунікаційні механізми координації позицій. При цьому Мала фракція забезпечує формування узгодженої позиції депутатської фракції на правах коаліції щодо підтримки, зокрема урядових законодавчих ініціатив, тоді як Рада коаліції як вищий рівень інституціоналізованої взаємодії формує платформу для стратегічної комунікації між ключовими суб'єктами публічного управління.

Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України здійснюють свої повноваження у тісній взаємодії, що зумовлено конституційними засадами функціонування вищих органів державної влади та необхідністю забезпечення узгодженості державної політики. Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

У цьому контексті у діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України важливого значення набуває розвиток наукових підходів і концепцій у сфері вітчизняного парламентаризму, зокрема щодо вдосконалення взаємодії з депутатською фракцією на правах коаліції у Верховній Раді України, з урахуванням сучасних тенденцій її діяльності, що сприятиме підвищенню узгодженості дій суб'єктів владних повноважень, удосконаленню управлінських процесів та забезпеченню системного підходу до законотворчої діяльності.

Враховуючи викладене, практична реалізація результатів роботи сприятиме формуванню нової культури парламентаризму в Україні, де взаємодія між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України базується на засадах професійної комунікації та спільної відповідальності за стратегічні результати державного управління, а також створюватиме комплексне підґрунтя для вдосконалення взаємодії між Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Апаратом Верховної Ради України.

**Державний секретар  
Кабінету Міністрів України**

**Костянтин МАР'ЄВИЧ**

08.04.2026





## ЗАСТУПНИК ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

### ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи

**Давида Арахамії**

на тему: «Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Результати дисертаційної роботи аспіранта кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Давида Арахамії на тему «Особливості діяльності депутатської фракції на правах коаліції у Верховній Раді України», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» - мають актуальність для вивчення роботи законодавчого органу України і практичне значення для забезпечення діяльності Парламенту України в умовах воєнного стану.

Науково-теоретичні узагальнення та практичні розробки автора були інтегровані в законопроектну роботу Верховної Ради України, зокрема, в частині вдосконалення інституційних механізмів функціонування органу законодавчої влади. Розроблені здобувачем концептуальні підходи до внутрішньої організації діяльності парламентської монобільшості, оптимізації механізмів підготовки та напрацювання рішень в межах коаліції, а також взаємодії з іншими суб'єктами публічного управління безпосередньо впливають на інституційну спроможність та суб'єктність Верховної Ради України.

Запропоноване здобувачем створення малої фракції у структурі управління депутатської фракції на правах коаліції розглядається, як важливий елемент належної організації роботи Парламенту та його здатності ухвалювати рішення в умовах викликів повномасштабного російського вторгнення. Автором також

напрацьована модель модернізації та забезпечення більш ефективної діяльності парламентської більшості у повоєнний період.

Особливої уваги заслуговують положення дисертаційної роботи щодо теоретико-методичного обґрунтування механізмів внутрішньої та зовнішньої комунікації депутатської фракції на правах коаліції, які є складовою законотворчої діяльності Верховної Ради України та фіксують практичний досвід багаторівневої інформаційно-комунікаційної взаємодії суб'єктів парламентського процесу. Автором також напрацьовані механізми, спрямовані на посилення стратегічної співпраці та комунікації між Парламентом і Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, здобувачем запропоновані певні підходи до вдосконалення моделі взаємодії парламентської більшості з меншістю (опозицією) в межах роботи Погоджувальної ради Парламенту. Водночас потребує додаткового опрацювання, науково-теоретичного узагальнення і подальшої імплементації положення «Дорожньої карти з питань функціонування демократичних інституцій», які є складовою фундаментального кластера «Основи» в межах переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу.

Зокрема впровадження демократичних стандартів відносин між парламентською більшістю і меншістю (опозицією), напрацьованих Європейською Комісією «Демократія через право» (Венеційською Комісією) та спеціальною місією Європейського парламенту з оцінки потреб «Діалоги Жана Моне» під головуванням Пета Кокса, яка сформулювала доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. У тому числі, щодо забезпечення дотримання принципу пропорційного розподілу керівних посад у Верховній Раді України та її комітетах, а також прийняття та впровадження законодавства про діяльність коаліції депутатських фракцій і забезпечення врахування інтересів парламентської меншості (опозиції). Імплементація цих положень зміцнила б здатність розвивати справжній міжпарламентський діалог та будувати консенсус, необхідний для формування демократичної парламентської культури та довіри.

10 червня 2026р.

Олена КОНДРАТЮК



Апарат Верховної Ради України  
03/07-2026/140207 від 10.06.2028



2281007