

УДК 328.1+342.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2707-5206.2025.40.5>

**Мілова М. І.**

д. політ. н., професор,  
кафедра політології,

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,  
к. 35, Французький бул., 24/26, м. Одеса, 65058, Україна

E-mail: [maryskamilova@gmail.com](mailto:maryskamilova@gmail.com)

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-4215-1264>

## УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ФУНКЦІОНАЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті проаналізовано політико-правову діяльність Верховної Ради України в період російсько-української війни, яка стала найпотужнішим викликом для всієї системи суспільних відносин і суттєво змінила Україну як державу та її громадянське суспільство. Доведено, що парламент України з перших днів агресії почав активну законотворчу діяльність, сформувавши необхідну законодавчу базу, що потребували суспільство й держава в умовах воєнного стану. Визначено основні напрями такої діяльності та її поетапні результати. У контексті порівняльного аналізу показано специфіку ухвалення рішень на різних напрямках діяльності парламенту. Серед них – євроінтеграційний, тобто ухвалення законів, пов'язаних із рішенням про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. Розкрито діяльність профільних комітетів у складний для українського парламентаризму період. Вони не тільки змогли адаптуватися до викликів воєнного стану, а й продовжують виконувати свої конституційні функції. Онлайн-засідання та підтримка міжнародних партнерів дала змогу комітетам, незважаючи на режимні обмеження, залучити широку зовнішню допомогу. Проаналізовано значну кількість заяв, звернень, закликів до іноземних держав та організацій. Доведено, що головним напрямом діяльності залишається дотримання вимог Конституції України, зокрема щодо збереження конституційного статусу парламенту, забезпечення системності та збалансованості законодавчого процесу, організаційно-процедурних вимог Регламенту ВРУ й посилення ролі парламентського контролю. Парламент, усвідомлюючи запит суспільства на гласність та прозорість, продовжує пошук шляхів більшого залучення медіа і громадськості до своєї роботи. Окреслено основні напрями щодо реформування парламенту та посилення його функціональної спроможності в повоєнний період.

**Ключові слова:** парламент, функціональна спроможність, євроінтеграційне законодавство, політичний процес, російсько-українська війна.

**Постановка проблеми.** Російсько-українська війна поставила на порядок денний проблему функціональної спроможності всієї інституціональної системи влади в Україні. В умовах нових геополітичних та екзистенціальних викликів виникли додаткові вимоги як до інституту президента, так і до парламенту – Верховної Ради України (ВРУ) як єдиного органу законодавчої влади держави, який представляє інтереси громадян і має на мені захист їх прав та свобод. На його долю випало вкрай складне випробування на спроможність управління державою в період військової агресії, визначене статтею 83 Конституції України (Constitution of Ukraine, 1996), якою передбачено, що в разі закінчення повнова-

жень парламент продовжує виконувати свої функції до моменту, коли після скасування воєнного чи надзвичайного стану буде обрано новий депутатський склад. Провідну роль у реалізації відповідної діяльності відіграла переважна частина народних депутатів, які, об'єднавшись в оборонну коаліцію, виявили здатність ефективно, конституційною більшістю, здійснювати законотворчість у найбільш драматичних умовах початкового етапу війни.

Окремим напрямом була реалізація міжнародної дипломатії, яка перетворилася на вагомий чинник підтримки українського суспільства в його протистоянні агресії. Як зазначав Голова ВРУ Р. Стефанчук, «Україна бореться на багатьох фронтах, і парламентський не є винятком... Парламент України активно працює у сфері парламентської дипломатії, щоби заручитися підтримкою парламентаріїв з усього світу та спонукати їх до дій» (Stefanchuk, 2022). Сьогодні Україна вимагає ефективної системи організації державної влади не тільки для того, щоб вести війну, а й для повоєнного відновлення. Відсутність дієвого парламенту в умовах війни призвела б до значних труднощів для всієї української політики та державно-правової системи.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми функціонування парламенту та парламентаризму в Україні завжди були та залишаються в об'єктиві досліджень української політичної науки, з огляду на конституційний статус та провідну роль парламенту на різних етапах державотворення. Щодо аналізу теоретичних та практичних аспектів функціонування Верховної Ради під час війни слід зазначити, що напрацьовано достатнє коло досліджень окремих науковців, як-от О. Григор'єв (Hryhoryev, 2023), О. Зозуля, О. Кукуруз, В. Переверзій (Pereverzii, 2023; Zelenko, 2025), та експертних груп на рівні неурядових організацій (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023; *Military parliamentarism* (2023); *Parliament under war conditions...*, 2023–2024). Інституційна спроможність політичної системи України є предметом постійної уваги провідних учених Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, зокрема Г. Зеленько, Р. Балабан, С. Брехаря, Л. Кияниця, О. Кондратенко, Н. Кононенко, Т. Ляшенко. (*The political process in independent Ukraine...*, 2021; *Crises of political development in Ukraine...*, 2022; *The Political System of Ukraine...*, 2023; Zelenko, 2025), а також об'єктом обговорення на науково-практичних конференціях (Komakha & Hoshovska, 2023; *The Constitution of Ukraine during the war and post-war recovery...*, 2023), у яких проаналізовано український конституціоналізм, причини його недосконалості та інституційну (не)спроможність політичної системи, її інститутів, зокрема парламенту. Значну частину публікацій присвячено не тільки аналізу діяльності у період війни, а й перспективам повоєнного, насамперед інституційного відновлення (*Crises of political development in Ukraine...*, 2022; *Milova & Trushevych*, 2022; *The Constitution of Ukraine during the war and post-war recovery...*, 2023; Zelenko, 2025;).

**Мета статті** – проаналізувати основні напрями та специфіку діяльності Верховної Ради України під час російсько-української війни з урахуванням нових викликів та загроз.

**Методологічна основа дослідження.** Теоретико-методологічним підґрунтям статті обрано застосування системного підходу, який дав змогу представити комплексне бачення спектра законодавчої діяльності парламенту України в умовах воєнного стану та визначити її основні конкретні напрями, поетапні дії та рішен-

ня щодо збереження цілісності держави. За історико-хронологічним підходом описано послідовність ухвалення рішень з лютого 2022 року й дотепер. Використано елементи структурно-функціонального та інституціонального підходів з метою розгляду різних аспектів спроможності законодавчого органу держави, його взаємовідносин із виконавчою гілкою влади, зокрема з президентським інститутом, який значно впливає на стан ухвалення рішень. Формально-юридичний метод запроваджено в аналізі нормативно-правових документів тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Тема інституційної спроможності державних і політичних інститутів в Україні – одна з найбільш актуалізованих, як відмічалося вище, особливо, на рівні монографічних досліджень науковців Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України. У них надано ґрунтовне наповнення поняття «інституційна спроможність», що досліджується через багато маркерів, індексів та рейтингів, завдяки яким можна простежити динаміку суспільно-політичних процесів в Україні, на їх підставі сформулювати позитивні результати та проблеми щодо інституційної спроможності Української держави (The political process in independent Ukraine, 2021; The Political System of Ukraine..., 2023; Zelenko, 2025, p. 8–11).

Проблема інституційної спроможності парламентів тривалий час є одним з основних питань порядку денного міжнародних інституцій, покликаних забезпечувати розвиток демократії у світі. У численних рекомендаціях, розроблених цими структурами, інституційна спроможність парламентів визначається через їх здатність відповідати основоположним критеріям, а саме: 1) репрезентативність парламенту; 2) здійснення парламентського нагляду за виконавчою владою; 3) законодавча спроможність парламенту; 4) прозорість та доступність парламенту; 5) підзвітність парламенту; 6) участь парламенту в міжнародній політиці тощо (Parliament under war conditions..., 2023–2024; Zelenko, 2025, p. 66).

Узагальнюючи думки науковців та експертів щодо змісту поняття функціональної спроможності парламенту, слід наголосити, що вона визначається насамперед здатністю законодавчого інституту ефективно виконувати покладені на нього функції – законодавчу, представницьку, контрольну та ін. Парламент, що добре функціонує, є важливим для демократичного розвитку будь-якої держави та забезпечення прав і свобод громадян. Його функціональна спроможність залежить від багатьох факторів. Серед основних, на думку автора, слід виокремити тип виборчої системи. Зокрема, пропорційна виборча система сприяє представництву різних політичних сил у парламенті, але може ускладнювати формування стабільних коаліцій / більшостей. Показовим є склад парламенту, досвід і професіоналізм депутатів, їх здатність до дискусії та компромісу, відповідальність, рівень політичної культури в суспільстві та депутатів парламенту. Дуже важливим маркером є рівень розвитку громадянського суспільства, який характеризує активну участь громадян та громадських організацій у політичному житті. Не менш важливим у визначенні спроможності парламенту є роль зовнішніх факторів, зокрема вплив міжнародних організацій та інших держав.

Від початку війни Верховна Рада України працює у звичайному режимі, за постійною адресою, попри реальні загрози та небезпеки. Із запровадженням воєнного стану ВРУ постала перед небаченими викликами та потребою перебудувати свою роботу. Це були виклики як безпекового, політичного, так і технічно-адміністративного характеру. На думку фахівців, роль парламенту визначалася необхідніс-

тю швидко реагувати на потреби країни, насамперед ЗСУ та фронту, а також на підтримку економіки загалом для наповнення бюджету (стабілізація та розвиток економіки, боротьба з безробіттям, оптимізація податкової політики тощо). Інші ключові напрями роботи – соціальне забезпечення населення та посилення зусиль на євроінтеграційному напрямі (наближення українського законодавства до норм ЄС). Але на порядку денному стояв і цілий спектр інших питань, важливих для забезпечення функціонування країни, – енергетика, соціальна сфера, екологія, міграція, освіта, медицина тощо (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023, p. 8). Серед переліченого вище парламент визначив ключові напрями своєї роботи: армія та озброєння, соціальне забезпечення, бюджет країни і євроінтеграція.

Можна погодитися з думкою деяких експертів та депутатів, які, аналізуючи процес ізсередини та підсумовуючи результати роботи за час війни, визначають її окремі етапи, які відрізняються певною специфікою, з огляду на нагальні потреби порядку денного. Основні відмінності пояснюються такими ознаками: а) консенсус між різними фракціями ВРУ, зокрема між панівною партією та опозицією; б) активність та швидкість ухвалення рішень (законопроектів, постанов); в) актуальність законопроектів та постанов (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023, p. 23). З огляду на ці показники, перший заступник Голови Верховної Ради України О. Корнієнко виділив чотири етапи роботи парламенту в умовах війни: 1) від початку повномасштабного вторгнення до квітня-травня 2022 року – швидке ухвалення рішень, здебільшого одразу загалом, з обмеженим обговоренням; 2) до кінця літа 2022 року – «перехідний етап», коли частину законів все ще ухвалювали в у пришвидшеному режимі, але щодо окремих законодавчих ініціатив відновилася повноцінна законодавча процедура; 3) до середини 2023 року – першочергова робота в напрямі європейської інтеграції у зв'язку з рішенням про отримання статусу кандидата на членство в ЄС, розгляд інших законопроектів міг затягуватися; 4) до сьогоднішнього часу – фактичне повернення до звичних законодавчих процедур та парламентських практик, швидкість ухвалення законів суттєво знизилася (Korniienko, 2022, p. 4).

У перші дні російської агресії Верховна Рада окремим голосуванням ухвалила рішення про затвердження Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та внесення змін у Регламент ВРУ, за яким під час проведення сесії парламент працює в режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні, але не пізніше початку наступної чергової сесії Верховної Ради дев'ятого скликання (On the legal regime of martial law, 2024). Слід звернути увагу, що регламентні норми не були адаптовані до формату безперервного пленарного засідання, що спричинило певне викривлення їх змісту при правозастосуванні. За увесь час проведено п'ять сесій. Наприклад, за період десятої сесії відбулося 27 днів пленарних засідань Верховної Ради. Для порівняння, за період дев'ятої, тобто з 24 лютого 2022 року до 30 червня 2023 року, – 58 днів пленарних засідань Верховної Ради України (Parliament under war conditions..., 2024, p. 12). Тобто йдеться про те, що окремі порушення регламентних вимог визначалися необхідністю пришвидшення деяких рішень у зв'язку з вимогами воєнного часу.

Законодавча робота парламенту під час війни зазнала процедурних та організаційних змін, проте її основою залишилися приписи Конституції України та Регламенту ВРУ, у який вносилися зміни. З ухваленням Закону «Про правовий

режим воєнного стану» були конкретизовані норми Конституції, зокрема ст. 10 наголошувала, що в період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Національного банку, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, судів, органів прокуратури. Президент України та Верховна Рада діють виключно на підставі, у межах повноважень та способів, визначений Конституцією і законами України. Тим самим формально унеможлиблюється використання воєнного стану з метою узурпації влади однією з її гілок (On the legal regime of martial law, 2024).

Закон також обмежив повноваження парламенту висловлювати недовіру посадовим особам, призначеним за поданням президента або Кабінету Міністрів. З іншого боку, у межах власної компетенції ВРУ отримала право висловлювати недовіру й звільняти посадових осіб «без урахування процедур, передбачених спеціальними законами, що визначають правовий статус відповідних посадових осіб» (ст. 12). Закон також визначив порядок наділення військових адміністрацій повноваженнями органів місцевого самоврядування з їх підпорядкуванням. Ці рішення ухвалює Верховна Рада за поданням президента (ст. 10) (On the legal regime of martial law, 2024).

Регламентом законодавчого органу передбачалися обмеження відкритості й гласності роботи парламенту в період дії воєнного стану в Україні, зокрема, обмеження щодо здійснення прямої трансляції відкритих пленарних засідань ВРУ. Експерти міжнародних інституцій та організацій, аналізуючи основні правові акти та оцінюючи діяльність Верховної Ради загалом за період з 24 лютого 2022 до червня 2023 років, зазначали, що правове регулювання режиму воєнного й надзвичайного стану в Україні цілком співзвучне із законодавством сучасних демократій (Military parliamentarism, 2022–2023; Parliament under war conditions..., 2023–2024).

Слід наголосити, що військова агресія об'єднала всі політичні сили парламенту та відкинула політичну боротьбу між ними, принаймні в перші два-три місяці воєнного стану. У пленарну залу виносили лише ті рішення, які не мали категоричних заперечень у депутатських фракцій та груп. Кожне з тодішніх рішень отримувало близько 300 голосів «за». Фактично це були голоси всіх народних депутатів, присутніх на засіданні.

Важливим моментом у діяльності парламенту на першому етапі стали зміни в складі депутатського корпусу. Вони пов'язувалися з тим, що частина депутатів від ОПЗЖ виїхала з України ще до початку агресії. 15 березня четверо депутатів ВРУ вийшли із цієї фракції, а І. Кива був позбавлений депутатського мандата. Приблизно в цей же час прокотилася хвиля виходу з фракцій ОПЗЖ депутатів місцевих рад. Загалом, за перші місяці війни на бік агресора перейшли близько пів сотні політиків – народних депутатів, депутатів місцевих рад і представників органів місцевого самоврядування. Указом Президента України від 19 березня 2022 року введено в дію Рішення РНБО щодо призупинення діяльності окремих політичних партій (Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine..., 2022). 24 березня ще п'ятеро депутатів Верховної Ради вийшли з цієї фракції. Тобто лише на парламентському рівні ОПЗЖ втратила чверть складу своєї фракції, хоча деякі депутати від ОПЗЖ, включно з Головою, продовжили участь у роботі ВРУ, але із 14 квітня 2022 р. фракція партії від ОПЗЖ припинила роботу в українському парламенті.

Водночас підкреслимо, що Рада не знайшла рішення, яке дозволило б задовольнити суспільний запит на припинення повноважень усіх депутатів, обраних від проросійських політичних сил, без порушення конституційних норм. 40 народних депутатів фракції ОПЗЖ сформували дві парламентські групи та продовжили здійснювати свої повноваження, брати участь у голосуваннях. Траплялися випадки, коли голоси цих груп ставали ключовими для ухвалення законів, які не підтримували інші депутати опозиційних сил або й частиною депутатів більшості (Military parliamentarism, 2022–2023, p. 12).

Слід також наголосити на функціональній спроможності парламентарів підтримувати репрезентативну функцію в межах суспільства, попри об'єктивне обмеження публічності діяльності Верховної Ради. Так, парламент через діяльність інституційних об'єднань та окремих депутатів спромігся підтримувати прямі зв'язки з громадськістю, що формує певний рівень зв'язків на рівні «суспільство – державні органи». Показовою стала діяльність провідних фракцій, значної частини народних депутатів парламенту, пов'язана з евакуацією людей з прифронтових регіонів, збір чи доставка гуманітарної допомоги, підтримка військових та біженців. Інформаційні джерела надають чисельні приклади стосовно волонтерської і гуманітарної діяльності з боку фракцій «Слуга народу», «Європейська солідарність», «Батьківщина» та інших (Parliament under war conditions..., 2023–2024).

Окремою сферою діяльності депутатів України стала участь у підрозділах територіальної оборони та лавах ЗСУ на правових засадах ухвалення законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо права народного депутата України перебувати на військовій службі за контрактом у складі Збройних Сил України, Сил територіальної оборони ЗСУ та добровольчих формувань територіальних громад у період дії воєнного стану. Деякі депутати вели волонтерську діяльність, формували батальйони, обладнували блокпости, чергували в аптеках, на станціях метро тощо. (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023, p. 13). Хоча конкретної статистики автору знайти не вдалося, все ж таки можна вважати, що переважна частина народних депутатів загалом залишилася гідною складеної ними присяги всіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України.

Законодавча діяльність українського парламенту, як відомо, значною мірою реалізується профільними комітетами, забезпечуючи підготовку, експертизу, фахове обговорення законопроектів, готуючи тексти законопроектів до розгляду парламентом та фінальні тексти після ухвалення закону загалом. Наявність правової бази та досвіду, набутого під час роботи в умовах пандемії коронавірусу, дали змогу проводити роботу комітетів онлайн, у режимі відеоконференції, та ухвалювати висновки на всі законопроекти перед їх голосуванням Радою, чим забезпечувалася відповідність вимогам Конституції. Найбільша кількість законопроектів на перших етапах почала проходити через комітети з питань: 1) фінансів; 2) правоохоронної діяльності; 3) економічного розвитку; 4) національної безпеки (Military parliamentarism..., 2022–2023, c. 26).

Протягом усього періоду воєнного стану в комітетах продовжується практика обговорення всіх можливих законопроектів, після чого їх подають на розгляд до Погоджувальної Ради, яка складається з керівництва Верховної Ради, голів комітетів Верховної Ради та їх заступників, а також глав усіх фракцій та їх заступників. Фінальне обговорення законопроектів здійснюється виключно на засіданнях Погоджувальної Ради. Голосування за ухвалення будь-якого законо-

проекту здійснюється прямим голосуванням глав фракцій парламенту. Важливо підкреслити, якщо голова хоча б однієї з фракцій виступає проти, законопроект не ухвалюють і до зали голосування не виносять. Депутати наголошують, що кожна фракція мала право вето на будь-який закон (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023, p. 29).

Крім законодавчої, комітети Верховної Ради здійснюють контрольну функцію, яка полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів та їхніх посадових осіб; участі в проведенні «години запитань до Уряду»; контролі за виконанням Державного бюджету; організації та підготовці парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах тощо. За результатами дослідження групи експертів Програми USAID «РАДА: Наступне покоління», найбільшу кількість питань, пов'язаних з контрольною функцією, розглянуто Комітетом з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва (44 питання), на другому місці – Комітет з питань свободи слова (21 питання), третє місце посідає Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики (19 питань) (Parliament under war conditions..., 2023–2024, p. 8).

Утім, картина буде не до кінця повною, якщо не зазначити, що в перші 1,5–2 місяці повномасштабного вторгнення були й комітети, які не працювали взагалі або не виконували своїх прямих функцій, перемкнувшись на парламентську дипломатію, а саме підготовку заяв та комунікацію з колегами з інших парламентів світу.

Про міжнародну діяльність Верховної ради України свідчать кількісні показники підготовлених та відправлених заяв, звернень до іноземних держав, міжнародних організацій, парламентських асамблей, урядів та парламентів іноземних держав у зв'язку з агресією проти України. Для прикладу та порівняння, із 24 лютого 2022 року до 30 червня 2023 року Верховна Рада ухвалила 50 таких постанов, а всього за період однієї 10-ї сесії Верховна Рада ухвалила 5 таких актів (Parliament under war conditions..., 2023–2024, p. 20). Тобто найбільш активно ця діяльність розвивалася на перших етапах, що є цілком зрозумілим. Таку роботу продовжено й на теперішньому етапі, але вона потребує окремого дослідження.

За період дев'ятої та десятої сесій значне місце в законодавчій діяльності парламенту посіло ухвалення так званих євроінтеграційних законів, що свідчить про те, що повномасштабне вторгнення лише пришвидшило євроінтеграційні процеси в Україні. Після того як Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС, Єврокомісією виставлено 7 умов, які Україна зобов'язалася виконати до кінця 2022 року. Ці умови стосувалися зміни українського законодавства відповідно до європейського (Bukhalova, Davlikanova & Tymchenko, 2023, p. 49–51), які ухвалено парламентом до опрацювання. Верховна Рада у співпраці з Урядом активізувала роботу з адаптації українського законодавства до європейських норм. Парламент затвердив постанову «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції», яка містила певні вимоги до опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) та виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine..., 2022).

У Верховній Раді створено неофіційну робочу групу з представників коаліції та опозиції, яка напрацьовувала законодавчу базу для швидкого прийняття необхідних законів на рівні парламенту, щоб виконати вимоги Єврокомісії для

набуття членства у визначені терміни. Таке завдання налічувало понад 300 євроінтеграційних законів, які мав ухвалити парламент. Офіційний сайт Верховної Ради підтверджує, що серед ухвалених євроінтеграційних законів, спрямованих на гармонізацію українського законодавства із законодавством ЄС, є закони, пов'язані з економікою, соціальним захистом, аграрним сектором, охороною здоров'я, боротьбою з корупцією тощо.

Щодо взаємовідносин в «трикутнику влади», слід зазначити, що баланс влади, який і до початку війни не був на боці парламенту, ще сильніше зсунувся в бік виконавчої влади та посиленню впливу Президента та його Офісу. Можна погодитися з дослідниками та експертами, які пояснюють це такими об'єктивними передумовами. По-перше, наявністю так званої монобільшості, фракції, яка мала права коаліції та була президентською. По-друге, екзистенційна загроза українській державності об'єктивно потребувала консолідації та згуртування, тіснішої координації між законодавчою і виконавчою гілками владами. По-третє, в умовах такої консолідації влада ототожнюється з державою, а критикувати владу означало критикувати державу та бути в опозиції до влади й до держави, що могло мати негативні наслідки. По-четверте, виконавча гілка влади має більше ресурсів, формальних прав і суспільної довіри до екстраординарних дій. По-п'яте, владу під час воєнного стану неможливо змінити в конституційний спосіб, принаймні якщо йдеться про системну зміну влади, а не кадрові перестановки в Уряді. Зміна влади в такий час загрожує втратою державної стабільності та послабленням силової вертикалі, яка відповідає за ведення бойових дій (Military parliamentarism, 2022–2023, p. 53–54).

Максимум, що може зараз робити Верховна Рада, це заслухати міністрів без будь-яких наслідків для них. Після оголошення воєнного стану та, відповідно, початку роботи Ради в напівзакритому режимі, ефективність контрольної функції стала ще нижчою. Заслуховування міністрів, керівників правоохоронних та силових структур перенесено з пленарних засідань на Погоджувальну раду, яка протягом не одного року війни проводилася абсолютно закрито – без трансляції, без відеозапису, без стенограми. Водночас зі зміною форми роботи пленарних засідань з порядків денних зникла й «Година запитань до Уряду», яка була чи не найдієвішим з механізмів публічного впливу на урядовців. Останні події зі зміною Уряду або в Уряді вносять додаткові проблеми, пов'язані, наприклад, з відкликанням законопроектів, які були ініційовані попереднім Урядом, що за процедурою значно затягує ухвалення закону. Хоча за Конституцією нічого не говориться про обмеження на зміну складу Кабміну під час воєнного стану, ці положення мають бути деталізовані на рівні Закону. На думку автора, зміна Уряду не має бути лише формальністю, «переставлянням стільців» з необґрунтованими трансформаціями системи міністерств, що може (при)зупинити роботу Уряду на досить довгий період з незрозумілими результатами в умовах неможливості зміни Парламенту та Президента.

Президент і його Офіс, на відміну від Кабміну, збільшили свою роль неформально, тоді як формально Президент навіть на якийсь час усунувся від внутрішньої політики. Експерти відмічають, що за перше півріччя війни ВРУ не ухвалила жодного закону, поданого гарантом, який би стосувався внутрішньої політики. Усі ухвалені президентські закони були виключно символічними або ратифікаційними. Проте варто зважати, що перед кожним пленарним днем так звана мала



фракція «Слуг Народу» збиралася на нараду в Офісі Президента, де отримували певні рекомендації щодо необхідності ухвалення законопроектів. За словами респондентів-депутатів, проекти, рекомендовані Офісом до ухвалення, ставали в парламенті пріоритетними навіть без формального визначення їх Президентом невідкладними. Однак багато експертів відмічають зростання неформального впливу Президента. «Його контроль над Верховною Радою є настільки значним, що глава держави навіть не має потреби застосовувати формальні законодавчі інструменти» (Military parliamentarism, 2022–2023, p. 55).

За результатами одного із соціологічних досліджень КМІС, рівень довіри громадян до Парламенту напередодні повномасштабного вторгнення (грудень 2021 року) становив 11 %. При проведенні аналогічного дослідження за тією ж методологією через рік – у грудні 2022 року – Парламенту довіряли вже 35 % опитаних, а баланс довіри за той період змінився з –56 % до +21 (Press releases and reports – Dynamics of trust..., 2021–2022). Важливо, що в перші місяці схвалення дій Верховної Ради України було ще значно вищим, що підтверджують результати іншого дослідження, проведеного соціологічною групою Рейтинг (лютий 2023). Згідно з його результатами, аж 64 % громадян схвалювали діяльність Верховної Ради і лише 22 % мали негативне ставлення (Nationwide survey by the International Republican Institute, 2023).

Важливою проблемою в діяльності парламенту України залишається його комунікація із суспільством. За даними дослідження USAID / Internews «Українські медіа, ставлення та довіра 2023 р.», проведеного в липні – вересні 2023 року, в Україні від початку війни продовжує збільшуватися використання соціальних мереж для отримання новин. Більшість дорослих українців (76 %) отримують новини із соціальних мереж (для порівняння: у 2021 р. їх частка становила 63 %). Результати дослідження також засвідчили, що кожний третій українець використовує винятково соціальні мережі як єдине джерело новин (Parliament under war conditions..., 2023–2024, p. 68).

Щоб відповідати викликам воєнного часу та повною мірою задовольняти попит українців на доступ до правдивої інформації, зовнішня комунікація Верховної Ради України відбувається на 19 сторінках семи різних платформ соціальних мереж, а також на офіційному вебсайті ВРУ. Серед сторінок у соцмережах є й англомовні для комунікації з іноземними аудиторіями. Комунікаційний напрям роботи Верховної Ради України координується пресслужбою Апарату ВРУ, телеканалом «РАДА», медіа «Голос України», Освітнім центром Верховної Ради України, пресекретарями керівництва Верховної Ради України та ін. (офіційний сайт ВРУ).

У вересні 2022 р. експерти Програми USAID «РАДА: наступне покоління» розробили та передали на розгляд парламенту Стратегію розвитку соціальних мереж Верховної Ради України на 2022–2023 рр. За період дії документа вдалося впровадити деякі із запропонованих змін та втілити деякі рекомендації. У вересні 2024 року завершено і представлено нову SMM-стратегію на наступні 12 місяців.

Водночас протягом досліджуваного періоду значно активізувалися вимоги від громадянського суспільства до більшої відкритості та доступу журналістів до Верховної Ради України. Про це, зокрема, ідеться в спільному зверненні громадських організацій від 6 лютого 2024 р. За словами підписантів, відсутність досту-

пу журналістів до парламенту шкодить демократії. Наразі ВРУ розглядає різні підходи щодо забезпечення допуску журналістів. Одним із варіантів є концепція створення спеціалізованого медіахабу для висвітлення новин парламентської діяльності, про застосування якого поки немає достатньої інформації.

Початок російсько-української війни і запровадження воєнного стану, потребуючи повної консолідації суспільства та державного трикутника влади, ускладнило, утім, не зупинило зусиль з метою реформування парламенту, який залишився дієвим актором політичного процесу. Цьому сприяла й представлена Консультативною місією Європейського парламенту ще у 2016 році Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Так, з метою реалізації заходів щодо підвищення інституційної спроможності парламенту в серпні 2022 року створено Дослідницьку службу Верховної Ради України, яка здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності парламенту, його органів, депутатського корпусу, а також професійне навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів, працівників Апарату Верховної Ради та помічників-консультантів народних депутатів.

У березні 2019 року Лабораторія законодавчих ініціатив (далі – ЛЗІ) представила оцінку реалізації Дорожньої карти, стан виконання якої оцінено в 41,8 %. На основі проведеного аналізу в травні 2019 року експертами запропоновано Порядок денний парламентської реформи для нової влади, який підтримано низкою громадських організацій. Однак станом на кінець 2021 року ані Дорожня карта, ані постанова на її виконання так і не були переглянуті. Необхідність парламентської реформи залишається вкрай необхідною та актуальною з погляду підвищення інституційної спроможності парламенту України та забезпечення дієвого законодавчого інституту влади.

**Висновки.** Збереження організаційної спроможності, консолідація депутатського корпусу, дієдатна більшість на початкових етапах, досить високий рівень публічності та громадської довіри дали змогу Верховній Раді України зберегти свою легітимність та виконувати функції відповідно статусу парламенту в системі ухвалення найважливіших для держави рішень у період російсько-української війни.

Виклики безпекового, політичного та технічно-адміністративного характеру значно вплинули на законодавчу діяльність парламенту під час війни, яка зазнала значних процедурних й організаційних змін. Одночасно із введенням воєнного стану депутатам довелося шукати межу між дотриманням законності процедури, яка покликана забезпечити якість і легітимність законів, з одного боку, та максимальною швидкістю їх опрацювання та ухвалення – з іншого. Значну кількість законопроектів ухвалено з порушеннями Регламенту. При цьому частка таких законопроектів майже дорівнює як у першому, так і наступних етапах воєнного стану, що вказує на відсутність тенденції до зниження кількості порушень. Регламент Верховної Ради України все ще не приведений у відповідність до чинної Конституції України.

Верховна Рада зменшила свою роль у системі вироблення рішень як за формальними показниками, так і за неформальними оцінками. Формально в законодавчому процесі зросла роль Уряду. Зросла частка урядових законопроектів, які проходили законодавчі етапи швидше, порівняно з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Так само, за формальними ознаками, під час воєнного

стану Президент зменшив свою роль у формуванні державної політики, однак за неформальними оцінками відзначається суттєве зростання впливу Президента та його Офісу в системі ухвалення рішень.

Хоч і були спроби утворити Координаційний центр парламентської реформи, ця інституція є більше «технічною», ніж «політичною». Низка ініціатив, які позиціонувалися як «парламентська реформа», такими не були. Деякі пропозиції щодо скороченням конституційного складу парламенту, скасування депутатської недоторканості, збільшення підстав для дострокового припинення повноважень народного депутату системних змін реформування не стосуються, а набули, найімовірніше, популістського характеру. Сьогодні можна констатувати, що поки немає концептуального узгодженого бачення проведення парламентської реформи в ключових суб'єктів ухвалення рішень.

Водночас реформування Верховної Ради України набуває свого продовження, попри всі виклики, які відбуваються з урахуванням як зовнішньополітичних, так і внутрішньополітичних реалій сьогодення. Основними перешкодами у проведенні парламентської реформи, безумовно, є тривала збройна агресія проти України, відсутність політичного консенсусу для здійснення важливих необхідних змін, тривалість процесу внесення змін до Конституції України, гальмування процесу забезпечення окремих заходів парламентської реформи.

## References [Список використаної літератури]

- Bukhalova, N., Davlikanova, O., & Tymchenko, S. (2023). The Parliament of Ukraine during wartime: Analytical report. Kyiv: Vistka LLC. [in Ukrainian]. [Аналітичний звіт: Парламент України під час війни / Н. Бухалова, О. Давліканова, С. Тимченко. Київ: ТОВ «Вістка», 2023. 172 с.]
- Constitution of Ukraine. (1996). President of Ukraine. Official website. Retrieved from. <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> [in Ukrainian]. [Конституція України. (1996). Президент України. Офіційне Інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>. (дата звернення: 01.05.2025)]
- Crises of political development in Ukraine (2022). Crises of political development in Ukraine : Causes, content, and means of mitigation / Zelenko, H. I. (Ed.), Balaban, R. V., Brekhar, S. H., Kyianytsia, L. L., Kondratenko, O. Yu., Kononenko, N. V., & Liashenko, T. M. Monograph. Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine. [in Ukrainian]. [Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання: монографія / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехар, Л. Л. Кияниця, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.]
- Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine (2022, March 18). On suspension of activities of certain political parties. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765> [in Ukrainian]. [Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року щодо призупинення діяльності окремих політичних партій. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765> (дата звернення: 01.05.2025)]
- Hryhoryev, O. Yu. (2023). The Ukrainian Parliament under martial law: Features of functioning. Regional Studies, 35, 174–182. [in Ukrainian]. [Григор'єв О. Ю. Український парламент в умовах воєнного стану: особливості функціонування. *Регіональні студії*. 2023. №35. С. 174–182.]
- Komakha, L. H., & Hoshovska, V. A. (Eds.). (2023). Ukrainian parliamentarism: Challenges in the modern geopolitical dimension: Proceedings of the annual All-Ukrainian round table (Kyiv, November 21, 2023). Kyiv: Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv. [in Ukrainian]. [Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу (Київ, 21 лист. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: Навч.-наук. ін-т публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. 129 с.]
- Korniienko, O. (2022, March 28). The Verkhovna Rada of Ukraine engages the full arsenal of interparliamentary relations in the fight against Russian aggression. Press Service of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from. <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/221020.html> [in Ukrainian]. [Корнієнко О. Верховна Рада України залучає весь арсенал міжпарламентських зв'язків у боротьбі

- з російською агресією. Пресслужба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 28 березня 2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/221020.html> (дата звернення: 01.05.2025)]
- Military parliamentarism (2022–2023). Military parliamentarism : Specifics of the Verkhovna Rada of Ukraine's functioning under martial law. Laboratory of Legislative Initiatives. *Parliament Journal*, 1. [in Ukrainian]. [Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану. *Часопис «Парламент»*. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2022–2023. Вип. 1. 62 с.]
- Milova, M. I., & Trushevych, H. V. (2022). Prospects of the electoral process in the post-war period: Preliminary analysis. *Current Issues in Philosophy and Sociology*, 38, 65–70. [in Ukrainian]. [Мілова М. І., Трушевич Г. В. Перспективи виборчого процесу в післявоєнний період: попередній аналіз. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2022. Вип. 38. С. 65–70.]
- Nationwide survey by the International Republican Institute (IRI): February 2023. Rating Sociological Group. Retrieved from [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/national\\_survey\\_of\\_ukraine\\_iri\\_february\\_2023.htm](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/national_survey_of_ukraine_iri_february_2023.htm) [in Ukrainian]. [Всеукраїнське опитування Міжнародного республіканського інституту (IRI): лютий 2023. Соціологічна група Рейтинг. URL:[https://ratinggroup.ua/research/ukraine/national\\_survey\\_of\\_ukraine\\_iri\\_february\\_2023.htm](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/national_survey_of_ukraine_iri_february_2023.htm) (дата звернення: 01.05.2025)]
- On the legal regime of martial law. Law of Ukraine No. 389-VIII dated July 9, 2023 (with amendments). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian]. [Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 9 липня 2023 року № 389-VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 01.05.2025)]
- On the Research Service of the Verkhovna Rada of Ukraine: Order of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 438 of August 11, 2022. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-pr#Text> [in Ukrainian]. [Про Дослідницьку службу Верховної Ради України. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 438. Від 11 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 01.05.2025)]
- Parliament under war conditions (2024). The case of Ukraine: The 10th session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation, September 5, 2023 – February 5, 2024. *Internews Ukraine*. [in Ukrainian]. [UA\_Parliament\_under\_war\_conditions\_Ukraine/ Парламент в умовах війни: приклад України: десята сесія Верховної Ради України IX скликання 5 вересня 2023 року – 5 лютого 2024 року. *Інтерньюз*. 2024. 85 с.]
- Pereverziy, V. (2023). The evolution of institutional capacity of the Parliament of Ukraine: A historical and political analysis. *Political Studies*, 2(6), 123–145. [in Ukrainian]. [Переверзій В. Еволюція інституційної спроможності парламенту України: історико-політологічний аналіз. *Політичні дослідження*. 2023. №2(6). С. 123–145.]
- Press releases and reports (2022). Dynamics of trust in social institutions in 2021–2022. KIIS Official Website. Retrieved from <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1174&page=1> [in Ukrainian]. [Прес-релізи та звіти - Динаміка довіри соціальним інституціям у 2021–2022 роках. Домашня сторінка КМІС. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1174&page=1> (дата звернення: 01.05.2025)]
- Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (2022) “On certain measures for fulfilling Ukraine’s obligations in the field of European integration”, No. 2483-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text> [in Ukrainian]. [Постанова Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов’язань України у сфері європейської інтеграції» від 29 липня 2022 року № 2483-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text> (дата звернення: 01.05.2025)].
- Stefanchuk, R. (2022, April 29). The Verkhovna Rada of Ukraine is grateful to those who stand side by side with Ukraine. *Holos Ukrainy*. Retrieved from <http://www.golos.com.ua/article/359292> [in Ukrainian]. [Стефанчук Р. Верховна Рада України вдячна тим, хто стоїть пліч-о-пліч з Україною. *Голос України*. 2022. 29 квітня. URL: <http://www.golos.com.ua/article/359292> (дата звернення: 01.05.2025)]
- The Constitution of Ukraine during the war and post-war recovery (2023). Proceedings of the international academic conference on the occasion of Constitution Day of Ukraine. Electronic collection. Kyiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv. [in Ukrainian]. [Конституція України в період війни та післявоєнного відновлення: матеріали Міжнародної наукової конференції з нагоди Дня Конституції України (23 червня 2023 року): ел. збірник / Київ: Київський нац. ун-т імені Т. Шевченка, 2023, 126 с.]
- The political process in independent Ukraine: Results and problems. (2021). Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine. [in Ukrainian]. [Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.]
- The Political System of Ukraine (2023). Constitutional Model and Political Practices. Monograph / ed. by H. I. Zelenko et al. Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian]. [Політична система України: конституційна модель та політичні практики : монографія / кол. авт.: Зеленько Г. І. (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 536 с.]

Zelenko, H. (Ed.). (2025). The institutional (in)capacity of the Ukrainian state: How to break the vicious circle: Monograph. Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine. [in Ukrainian]. [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. 480 с.]

*Стаття надійшла до редакції 31.07.2025*

*Дата рекомендації до друку 02.09.2025*

*Стаття опублікована 10.11.2025*

**Milova M. I.**

Department of Political Science,

Odesa I.I. Mechnikov National University,

k. 35, Frantsuzkyi blvd, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

## **UKRAINIAN PARLIAMENT: FUNCTIONAL CAPACITY IN WARTIME**

### Summary

The article analyzes the political and legal activities of the Verkhovna Rada of Ukraine during the period of the Russian-Ukrainian war, which has become the most significant challenge for the entire system of social relations and has profoundly transformed Ukraine as a state and its civil society. It is demonstrated that from the very first days of the aggression, the Ukrainian Parliament began active legislative work, forming the necessary legal framework required by society and the state under martial law. The main directions of this activity and its phased outcomes are identified. Within the framework of a comparative analysis, the specifics of decision-making in various areas of parliamentary activity are examined. Among them is the European integration track – namely, the adoption of laws related to the decision to grant Ukraine candidate status for EU membership.

The work of relevant parliamentary committees during this challenging period for Ukrainian parliamentarianism is highlighted. These committees not only managed to adapt to the challenges of martial law but also continued to fulfill their constitutional functions. Online meetings and support from international partners allowed committees, despite regime-related restrictions, to engage extensive external assistance. A significant number of statements, appeals, and calls to foreign states and organizations are analyzed. It is shown that the main direction of parliamentary activity remains adherence to the requirements of the Constitution of Ukraine, particularly in maintaining the constitutional status of the parliament, ensuring the systematization and balance of the legislative process, complying with the procedural and organizational rules of the Verkhovna Rada's Regulations, and strengthening the role of parliamentary oversight. The Parliament, understanding society's demand for openness and transparency, continues to seek ways to increase the involvement of the media and the public in its work. The article outlines the main directions for reforming the parliament and strengthening its functional capacity in the post-war period.

**Key words:** parliament, functional capacity, European integration legislation, political process, Russian-Ukrainian war.