

<sup>1</sup>Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19. ПАНДЕМІЯ В УКРАЇНІ

У статті наведено дослідження стійкості парламентського контролю під час пандемії COVID-19 у 31 демократичній країні та порівняльні аналітичні відомості із ситуацією в Україні. Існуючі дослідження свідчать про те, що парламенти краще виконують свої контрольні функції в країнах, де якість демократії вища і де конституційні та процедурні правила надають більше можливостей для парламентського контролю. Вчені також стверджують, що унітарні адміністрації часто намагаються обійти законодавчий нагляд, і навпаки, система стримувань і противаг, закладена в спільному управлінні, діє як стримуючий фактор для спроб маргіналізації парламенту. У звичайні часи парламенти намагаються зберегти свою автономію і виконувати свої наглядові обов'язки, але ці проблеми загострюються під час криз у сфері охорони здоров'я. Нарешті, парламентський контроль також залежить від того, як опозиційні партії застосовують стратегію «мітингів під прапорами» або політизації, причому останнє здається більш імовірним у міру розвитку епідемії.

**Ключові слова:** COVID-19; парламентський контроль; демократія; виконавча влада; надзвичайне законодавство.

**Постановка проблеми.** Пандемія COVID-19 стала випробуванням на стійкість демократичних інститутів в усій Європі, принісши з собою не лише тимчасові обмеження основних прав, а й занепокоєння щодо розширення повноважень виконавчої влади та нормалізації ерозії демократичних принципів, прав і свобод до рівня, порівнянного з тим, який спостерігався після терористичних атак 11 вересня [1–2]. Парламенти покликані ретельно вивчати, контролювати або повертати назад недемократичні процеси, але ступінь, в якому вони відіграють свою важливу наглядову роль, значно варіюється під час наступних хвиль пандемії [3–4]. Чим пояснюється ця загадкова розбіжність?

Наукові дослідження, присвячені висвітленню та поясненню масштабів законодавчого нагляду під час пандемії COVID-19,



залишаються досить обмеженими: дуже мало порівняльних досліджень, які спираються на вичерпні дані та виходять за межі описових наративів, доповнюючи їх великою кількістю детальних конкретних прикладів. А втім, здається, існує достатній консенсус щодо чотирьох категорій пояснень:

- якість демократії;
- роль конституційних і процедурних норм, що сприяють законодавчому нагляду;
- тип уряду; відносини між законодавчою і виконавчою гілками влади до пандемії;
- баланс сил між ними.

**Якість демократії.** Попередні дослідження парламентського нагляду виявили, що парламентський нагляд пов'язаний з рівнем демократії в країні: чим демократичніша країна, тим більше інструментів нагляду вона має в своєму розпорядженні, і тим більший потенціал для нагляду [5]. Наскільки цей взаємозв'язок залишається незмінним під час пандемії? Відповідно до старого афоризму «ніколи не втрачайте хорошу кризу», широко поширена думка, що авторитарно налаштовані чинні президенти і популістські правителі, які відкидають обмеження верховенства права, використають пандемію COVID-19 для підриву демократичних інститутів і зміцнення своєї влади [2; 6–7]. Ці очікування підтверджуються як у Європі, так і в інших країнах: демократичні норми найбільше страждають від рук адміністраторів у країнах, де якість демократії вже досить низька [9]. Однак навіть при порівнянні консолідованих демократій, таких як Австралія, Канада, Нова Зеландія та Сполучене Королівство, недоліки або сильні сторони вже існуючої демократичної підзвітності, як видається, суттєво вплинули на реагування на кризу в сфері охорони здоров'я: «Країни, які добре працювали до пандемії, підтримували відносно високі стандарти підзвітності під час кризи; і без того слабкі механізми підзвітності демонстрували менший опір розширенню виконавчої влади» [10].

Науковці, які аналізують долю парламентів під час пандемії, схоже, сходяться на думці, що парламенти були більш маргіналізованими і втратили владу за рахунок уряду в європейських країнах з менш консолідованою демократією, але є й помітні винятки, як-от Швейцарія [11].

Аналіз політичних наслідків першої хвилі пандемії показує, що європейські країни з нижчою якістю демократії, зокрема з меншим рівнем верховенства права, мають вищу концентрацію виконавчої влади [8]. Тому лише ефективно незалежна від виконавчої влади та

неупереджена судова влада може виступати стримуючим фактором проти інфляції [8]. Автори [12] оцінювали COVID-19 на основі даних експертних опитувань. 27 функціонування парламентів під час першої хвилі пандемії. Докази того, що праворадикальні популістські партії використали пандемію COVID-19 для просування своїх прагнень до влади, є менш переконливими: порівняльний аналіз показує, що ці партії по-різному відреагували на пандемію, а послаблення демократичних інститутів (зокрема парламентів) відбулося лише в кількох випадках [13].

**Нагляд полегшується конституційними та процесуальними нормами.** Не дивно, що парламенти значно стійкіші в країнах, де конституційні або інші правові норми створюють більше можливостей для законодавчого органу або певних парламентських суб'єктів ретельно перевіряти діяльність виконавчої влади [4; 15–16]. Це особливо очевидно у випадках, коли конституційні норми не вимагають формальної участі законодавчого органу в оголошенні надзвичайного стану, як це має місце в Італії та Люксембурзі [4]. Однак у Люксембурзі надзвичайний стан автоматично втрачає чинність через десять днів, якщо його не поновлює парламент [16], окрім того 7 з 17 країн ЄС не активують конституційний надзвичайний стан, а з 10 країн ЄС, які ініціювали введення надзвичайного стану, законодавчий орган Естонії не брав участі в оголошенні або продовженні надзвичайного стану [14], а законодавчий орган Словаччини спочатку не брав участі в оголошенні або продовженні надзвичайного стану [14]. Аналогічно, хоча більшість країн-членів ЄС вирішили реагувати на кризу не за допомогою надзвичайного стану, а за допомогою статутного режиму, правова база не вимагала від парламенту оголошувати або ратифікувати цей режим, і парламент не був повністю обійдений, оскільки в більшості випадків ці режими ґрунтувалися на статутах, які були раніше прийняті парламентом [14]. Автори порівняльного аналізу, присвяченого тому, як парламенти реагують на пандемії, стверджують, що законодавчі органи краще адаптуються до надзвичайних ситуацій і виконують свої наглядові та законодавчі функції, коли вони діють у «міцній і передбачуваній правовій базі, що складається з конституцій і парламентських регламентів, які гарантують права опозиції та депутатів від меншин, забезпечуючи при цьому ясність щодо функціонування парламентських процедур» [17]. Одним із таких прав, що має особливе значення в умовах пандемії, є те, якою мірою правила парламентської процедури дозволяють депутатам від меншин ініціювати створення слідчих комісій [18]. Хоча в Австрії та Іспанії



опозиційні депутати хотіли ініціювати слідчі комісії, їм не дозволили цього зробити, оскільки існуючі правила забороняють створювати більше однієї комісії одночасно (як у випадку Австрії [19]) або тому, що більшість парламенту змогла заблокувати цей крок (як у випадку Іспанії [12]). Іншим доречним прикладом є діяльність конституційного комітету парламенту Фінляндії, який здійснює попередній контроль за конституційністю законопроекту до того, як він набуде чинності – функція, яку в інших державах-членах ЄС виконує Конституційний суд, але лише на вимогу різних важливих політичних гравців або омбудсмена. У березні 2021 року Комісія визнала неконституційним урядовий законопроект, який широко обмежував свободу пересування [20]. Члени Комісії вважали, що законної мети законопроекту можна було досягти іншими способами, а винятки, передбачені законопроектом, були нечітко сформульовані [22]. Тому уряд Фінляндії відкликав пропозицію.

Дослідження в Австрії, Чехії та Польщі показали, що дві палати парламенту, обрані в різний спосіб, тобто неузгоджений бікамералізм [22], також, схоже, сприяли посиленню парламентського нагляду під час пандемії. Бундесрат, верхня палата австрійського парламенту, неодноразово застосовував право вето, коли «побоювався, що надто поспішний законодавчий процес порушить основні права та зменшить парламентський нагляд» [24]. Австрійська народна партія (ÖVP) та коаліція Зелених не мали більшості в Бундесраті і не змогли перешкодити соціал-демократам (SPÖ) та Партії свободи (FPÖ) застосувати вето. У свою чергу, відтермінування набуття чинності законопроектів після їхнього вето у верхній палаті дозволило нижній палаті виправити низку недоліків у первинному законодавстві. Це ілюструють зміни, внесені до Епідеміологічного закону наприкінці квітня 2020 року, які запровадили б нові обмеження на публічні зібрання, що потенційно дискримінувало б громадян, які не мають встановлених додатків для відстеження мобільних телефонів [24]. Аналогічним чином, у січні 2021 року виконавча влада скасувала законодавчу пропозицію [25] через заяву Бундесрату про можливе відхилення пропозиції. Сенати Чехії та Польщі також відповідали двопалатному інституційному дизайну, оскільки на початку пандемії COVID-19 опозиційні партії мали більшість в обох країнах. Сенат в обох країнах використав свої повноваження щодо дострокових виборів, щоб успішно обмежити здатність виконавчої влади використовувати епідемію для отримання політичної вигоди [9]. Процедурні перешкоди, встановлені польським Сенатом, змусили правлячу коаліцію «Право і справедливість» і профспілки «Солідарність»

відмовитися від пропозиції провести президентські вибори в республіці лише шляхом поштового голосування, навіть попри те, що положення про блокування означало, що опозиційні кандидати не могли проводити передвиборчу агітацію. Відтоді президентські вибори були перенесені з травня на кінець червня 2020 року [26]. Проте деякі дослідження, що порівнюють ефективність роботи Федеральних зборів під час пандемії COVID-19, демонструють високий ступінь варіативності [27–28]. Маргіналізація цих законодавчих органів була більшою у федераціях з авторитарними режимами, але ця варіативність також пов'язана з розподілом повноважень у сфері охорони здоров'я між федеральним і земельним рівнями [28].

**Єдине виконавче керівництво проти коаліційного управління.** Інструменти та процеси парламентського контролю часто активізуються в контексті ідеологічно відмінних коаліційних урядів [29–30]. Більше того, в літературі про виконавчу політику в парламентських демократіях підкреслюється, що повноваження парламентських органів, таких як комітети, часто є побічним продуктом коаліційного правління: реформи, спрямовані на посилення ролі парламентського контролю, відбуваються тоді, коли коаліційні кабінети стають частішими, а ідеологічно далекі партнери по коаліції прагнуть контролювати один одного [31–32]. Стверджують [33], що «замість того, щоб сприяти парламентському контролю над урядом в цілому, сильний законодавчий орган слугує насамперед для вирішення внутрішньокоаліційних розбіжностей». Автори [3] оцінюють правові можливості, доступні виконавчій владі у Франції, Німеччині, Італії, Угорщині, Швейцарії та Великій Британії, а також зміни, які вони внесли до законодавства, що санкціонує дії виконавчої влади у відповідь на пандемію COVID-19, щоб пояснити, чому послаблення повноважень парламенту щодо ухвалення рішень відбулося лише за певних обставин. Автори стверджують, що «уряд, контрольований однією ідеологічно єдиною партією, створює ситуацію, в якій невелика кількість осіб, які ухвалюють рішення, може швидко досягти вузького і твердого консенсусу щодо того, як визначати надзвичайні ситуації та реагувати на них, тим самим придушуючи внутрішні розбіжності» [3]. На відміну від коаліційних кабінетів, які характеризуються розмаїттям ідеологічних уподобань і демонструють низку стримувань і противаг, здатних пом'якшити суперечливі тенденції, об'єднаний глава виконавчої влади навряд чи погодиться з тим, що йому перешкоджають впроваджувати стратегію боротьби з пандемією, навіть якщо це означає проведення реформ,



які обмежують роль парламенту. В аналітичній праці [3] переконливо доводять, що правові стратегії, прийняті Францією, Угорщиною та Великою Британією, якими керують унітарні адміністрації, послабили обмежувальну роль парламенту і створили для себе більше простору для маневру. Це включало модифікацію законодавчої бази та розширення сфери державного регулювання, «в кращому випадку – зі збереженням права парламенту накладати вето на адміністративні заходи» [3]. На противагу цьому, в Італії та Швейцарії, де уряд є коаліційним і характеризується високим ступенем ідеологічного розмаїття, формальна роль парламенту не зазнала змін. Автори також зазначають, що в Німеччині, де коаліційні уряди мають найнижчу ідеологічну неоднорідність серед трьох досліджуваних країн, вони розвивалися подібно до Франції, Угорщини та Великої Британії, але там «реформи централізували владу через централізацію, а не через усунення парламентського контролю» [3].

Сприятливий вплив коаліційних кабінетів та неузгодженого бікамералізму на стійкість парламентського контролю можна розглядати як доказ, що підтверджує прогнози теорії учасника вето [34] щодо функціонування інститутів контр-мажоритарної більшості. Кабінет міністрів, сформований з декількох партій, вказує на наявність партійних гравців з правом вето, тоді як використання різних правил виборів до другої палати можна описати як випадок інституційних гравців з правом вето, що може призвести до глухого кута, якщо їхня поведінка є конкурентною. Згідно з теорією учасників вето, зміна статус-кво стає менш імовірною зі збільшенням кількості внутрішньо об'єднаних учасників вето та ідеологічно розділених учасників вето. Розглянута література свідчить про те, що під час кризи у сфері охорони здоров'я, спричиненої COVID-19, парламентська маргіналізація була обмежена інституційними учасниками права вето у формі неузгодженого бікамералізму або активного конституційного суду [35], або коли партнери по правлячій коаліції діяли як партійні учасники права вето.

Порівняння 35 демократичних країн ЄС та OECD свідчить про те, що країни з великою кількістю ідеологічно різних гравців з правом вето вирішили запровадити менш жорстку другу хвилю блокади, і цей висновок не залежить від тяжкості вірусної інфекції, спроможності держави та оголошенні надзвичайного стану, серед інших факторів, а також зберігається, коли беруться до уваги інші фактори, що ускладнюють ситуацію [36–37], стверджує, що ідеологічна неоднорідність партнерів по коаліції в уряді Санчеса, першого коаліційного кабінету в Іспанії після переходу до демократії, може

пояснити, чому прем'єр-міністр значною мірою покладався на декрети для подолання кризи в галузі охорони здоров'я. Якби уряд був однопартійним і мав парламентську більшість, парламент не був би таким пасивним.

**Сила парламентів до пандемії та динаміка відносин між урядом та опозицією.** Інший напрям досліджень вивчає, якою мірою на стійкість парламентського контролю під час пандемії впливає сила парламентів до пандемії по відношенню до виконавчої влади, а також стратегії співпраці чи політизації парламентської опозиції [12; 15; 38]. Обидва фактори видаються дуже важливими, і, схоже, між ними існує взаємодія.

**Відносини між виконавчою та законодавчою владою та спадкоємність у зв'язку з пандемією.** Вважається, що ступінь, до якого законодавча влада здатна здійснювати контроль над виконавчою владою, залежить від двох аспектів: ступеня, до якого законодавча влада здатна визначати політику, і ступеня, до якого опозиція має можливість пропонувати альтернативи урядовим заходам [39–40]. Сам контроль над політикою залежить від сили системи парламентських комітетів, яка обмежує можливості законодавчого органу отримувати доступ до інформації та переписувати законопроекти [31–32], а також від того, наскільки кабінет міністрів домінує в законодавчому порядку денному, використовуючи як негативний, так і позитивний контроль над порядком денним [41]. Здатність опозиції представляти альтернативи, в свою чергу, залежить від інституціоналізації можливостей детально обговорювати власні політичні плани та різні варіанти (наприклад, через час запитань до уряду або регулярні пленарні дебати, де приймаються спонтанні запитання тощо). Запитання до уряду, під час яких прем'єр-міністр або федеральний канцлер безпосередньо відповідає на запитання лідера опозиції, а також депутатів задньої лави, надають додаткову можливість ретельно проаналізувати адміністративні заходи, вжиті під час пандемії. Дійсно, порівняльний аналіз, проведений [12], показує, що «час запитань до уряду (якщо він є) також активно використовується для вирішення питань, пов'язаних з коронавірусом». Дійсно, година запитань до уряду була ключовим механізмом нагляду під час пандемії не лише в парламенті Великої Британії, але й у Канаді [43], Німеччині [43], Нідерландах [44] та Фінляндії [45]. У дослідженні, присвяченому оцінці рівня та детермінант законодавчого нагляду в 65 країнах протягом першого року пандемії [47], виявили, що «попередні інституційні слабкості відігравали важливу, можливо, найважливішу



роль у формуванні законодавчого лідерства, а обмежена автономія та повноваження багатьох законодавчих органів за нормальних умов були погіршилися». Висновки авторів підтверджуються Індексом ефективності парламентів країн світу та їхнім власним Індексом законодавчих відповідей на COVID-19 – The Global State of Democracy Effective Parliament Index [46].

У Швейцарії Федеральні збори – це «воєнізований законодавчий орган», який засідає лише 12 тижнів на рік і складається переважно з парламентарів-аматорів, які поєднують інші професії з депутатською діяльністю [47]. У перший рік кризи у сфері охорони здоров'я Федеральний парламент відігравав лише консультативну роль щодо заходів, вжитих Федеральною радою для боротьби з пандемією, і не зміг створити механізм, який би дозволив проводити пленарні засідання в режимі онлайн. Крім того, парламентські комітети засідали онлайн, але на основі спеціальних правил, що значно обмежувало їхню здатність здійснювати нагляд за федеральною виконавчою владою [48]. Про слабкість парламенту також свідчить той факт, що в першому турі виборів пленарні засідання парламенту та засідання комітетів були скасовані за рішенням виконавчої гілки законодавчої влади, а не політичного керівництва.

В Угорщині реалізація неліберального порядку денного правлячої партії призвела до систематичного послаблення парламенту з 2010 року як з точки зору його формальних прерогатив, так і практики інформаційного нагляду [49]. Цей процес здійснювався за допомогою різноманітних корозійних стратегій, включаючи «формальні, інституційні та правові реформи, що впливають на функціонування парламенту», «широке використання [урядом] надзвичайного законодавства або приватних законопроектів для прискорення законодавчого процесу», а також запровадження «комплексного законодавства та дисциплінарних заходів, таких як штрафи для [опозиційних] членів парламенту, які порушують роботу парламенту» [49]. Враховуючи такий рівень парламентської маргіналізації, який був досягнутий до початку COVID-19, можна пояснити, чому Національні збори неодноразово відмовлялися від свого обов'язку ретельно перевіряти надзвичайні укази уряду Орбана не тільки до, але й після набуття ними чинності, а також чому Національні збори погодилися на найвищий ступінь розширення виконавчої влади серед усіх проаналізованих парламентів.

Французький законодавчий орган є одним із найслабших у Західній Європі, він мало контролює свій порядок денний і стикається з домінуючою виконавчою владою, яка може покладатися на



широкий спектр позитивних і негативних повноважень щодо порядку денного, щоб забезпечити реалізацію своїх політичних уподобань без особливих змін [50]. Крім того, парламентська опозиція має мало можливостей для оприлюднення своїх альтернатив політиці виконавчої влади [39]. З огляду на ці структурні недоліки, не дивно, що парламент не зміг заблокувати рішення виконавчої влади про запровадження нового режиму надзвичайної ситуації, який передбачає більш обмежену роль законодавчої влади і, як видається, зумовлений насамперед політичними уподобаннями, а не потребами охорони здоров'я [51–52]. Аналогічним чином, дослідники, які зосереджуються на італійському парламенті, змогли проілюструвати чітку спадкоємність як у рівні, так і в інструментах, що використовуються урядом для обходу законодавчого нагляду під час пандемії COVID-19, що свідчить про «прискорення та інтенсифікацію тенденції, яка вже існувала» [37].

**Дилеми опозиції: співпрацювати чи політизуватися?** Іншим фактором, який вплинув на ступінь реалізації парламентами своїх наглядових повноважень щодо дій уряду у зв'язку з COVID-19, була тактика, обрана опозиційними парламентськими партіями: наскільки їхня стратегія була ворожою чи прихильною, і чи вирішили вони політизувати кризу у сфері охорони здоров'я [53]. Останнє дуже різнилося навіть у скандинавських країнах, які в інших відношеннях мають багато спільних інституційних особливостей і парламенти, що демонструють подібний рівень повноважень. Якщо спочатку опозиційні партії об'єдналися навколо прапора в усіх п'яти скандинавських країнах, то згодом праві опозиційні партії критикували і виступали проти використання урядами жорстких регуляторних інструментів [53]. У перший рік пандемії шведська опозиція утримувалася від оскарження стратегії уряду і не висовувалася, але згодом вона змінила курс, вимагаючи, щоб міністр соціального захисту та інші міністри були присутні на парламентських слуханнях для пояснення та обґрунтування своїх рішень [53]. Така ж тенденція спостерігалася і щодо пленарних дебатів у парламентах Нідерландів, Німеччини, Ізраїлю та Великої Британії. Так, протягом перших місяців пандемії опозиція дотримувалася стратегії «об'єднання навколо прапора», підтримуючи заходи уряду щодо боротьби з вірусом або утримуючись від критики його політики. Але з розвитком подій це призвело до відкритого протистояння, особливо з боку опозиційних партій, які ніколи не були в уряді.

В статті, присвяченій поведінці опозиційних партій у федеральному парламенті Бельгії, в якій на основі аналізу голосувань



і дебатів на пленарних засіданнях показано, що основні опозиційні партії підтримували ініціативи уряду, застосовуючи стратегію «об'єднання навколо прапора». Натомість праворадикальні та ліворадикальні опозиційні партії-кандидати відмовилися надавати будь-яку підтримку кабінету міністрів і різко критикували його управління пандемією [54]. Робітнича партія (PTB-PVDA) та Фламандський інтерес (VB), дві партії-претенденти, присутні у федеральному парламенті, не були обмежені субфедеральними повноваженнями і не могли сподіватися на входження до складу федеральної виконавчої влади. Тому їхня парламентська поведінка була зосереджена на пошуку голосів, намагаючись скористатися невдоволенням громадськості тим, як виконавча влада керує кризою у сфері охорони здоров'я [54].

Інший аспект відносин між урядом та опозицією під час кризи COVID-19, який вплинув на ступінь активності законодавчих органів у виконанні їхньої наглядової ролі, пов'язаний із наявністю кабінетів меншості та механізмами, що їх оточують, такими як «контрактна парламентська система» [55]. Дослідження 27 парламентів показало, що парламенти більше використовують різні механізми контролю (наприклад, спеціальні комітети або пленарні дебати) по відношенню до кабінетів меншості, ніж до урядів більшості. У Канаді відсутність партії більшості в парламенті також призводить до більшої стриманості з боку виконавчої влади. У Канаді керує однопартійний федеральний уряд меншості, а це означає, що «федеральні ліберальні уряди мають особливі стимули для мінімізації конфліктів» [56]. Відповідно до попередніх висновків щодо обмеженого законодавчого успіху кабінетів меншості, які не користуються підтримкою [57], відсутність домовленостей з опозиційними партіями щодо отримання підтримки під час ключових голосувань у парламенті, які б дозволили урядам меншості вносити поправки до багатьох законопроектів щодо пандемії та надзвичайних указів у парламенті. Хорошим прикладом є уряд Орбана Л., коаліційний кабінет меншості, який перебував при владі в Румунії з початку пандемії до грудня 2020 року [58].

**Перебіг пандемії COVID-19 в Україні.** Намагаючись прискорити темпи вакцинації, чиновники системи охорони здоров'я країни зіткнулись з двома взаємопов'язаними проблемами:

- поширеним скептицизмом щодо вакцин серед населення, зумовленим браком довіри до інституцій та системи охорони здоров'я;
- незаконними схемами продажу фальшивих сертифікатів до інституцій та системи охорони здоров'я (в тому числі з незаконними схемами продажу фальшивих довідок про COVID-19).

**Заходи для заохочення вакцинації та зменшення санітарних наслідків COVID-19.** У жовтні 2021 року Кабінет Міністрів виділив 150 млн грн на забезпечення потреб закладів охорони здоров'я на забезпечення потреб закладів охорони здоров'я у засобах виявлення коронавірусу. Того ж місяця було прийнято постанову про виділення 25 млн грн з бюджету з бюджету на посилення інформаційної кампанії з вакцинації проти COVID-19 на телебаченні.

Було проведено фінансові стимули для вакцинації українців: 19 грудня уряд запустив програму «є-Підтримки», яка передбачає грошову винагороду в розмірі 1000 гривень (36 доларів) за вакцинацію від COVID-19. Рівно через місяць після запровадження програми рівень вакцинації зріс з 33,1% до 34,6%. Станом на 14 лютого 8,6 мільйона українців скористалися програмою.

У січні Міністерство охорони здоров'я оголосило про створення 800 мобільних бригад для вакцинації для вакцинації сільських громад. Станом на 15 січня бригади почали працювати в сільській місцевості, а на контрольно-пропускному пункті «Станиця Луганська» було створено модульний центр вакцинації на КПВВ «Станиця Луганська» на лінії розмежування.

З метою наближення до чинного європейського законодавства, термін дії довідки про щеплення однією дозою вакцини проти COVID-19 скорочено зі 120 днів до 30. 52 країни офіційно визнали український сертифікат від COVID-19.

У липні 2021 року Комітет постійних представників Європейського Союзу погодився додати Україну до переліку третіх країн, з яких мають бути дозволені будь-які подорожі, незалежно від статусу вакцинації. Однак 9 листопада 2021 року Рада ЄС ухвалила рішення про виключення України з цього «зеленого списку подорожей» через четверту хвилю захворюваності на COVID-19 у країні.

20 січня 2022 року Прем'єр-міністр Денис Шмигаль презентував майбутні реформи України на 2022 рік та назвав головні завдання для економічного зростання та відновлення на цей рік в межах Національної економічної Стратегії 2030:

- збільшення щорічних інвестицій до 15 млрд доларів США та проведення «швидкої» приватизації;
- розвиток державно-приватного партнерства; продовження роботи над звільненням окупованих територій;
- генерація за 15 років 50 млрд доларів США ресурсів через накопичувальну пенсійну систему;



- початок термомодернізації та трансформацію вугільних регіонів;
- сприяння діджиталізації як важливому елементу антикорупційних реформ та сприяння бізнесу.

Криза COVID-19 додала додаткового імпульсу цифровізації державних послуг в Україні, полегшив дотримання заходів самоізоляції. Портал та мобільний додаток «Дія», запущений у лютому 2020 року, надає користувачам доступ до цифрових документів та державних електронних послуг, таких як реєстрація на вакцинацію проти COVID-19. Крім того, у серпні 2021 року Україна стала першою країною у світі, яка забезпечила повну еквівалентність е-паспортів та паперових паспортів. У липні 2021 року Україна запустила бета-тестування довідок про вакцинацію у застосунку «Дія» для українців, які пройшли повну вакцинацію, які у серпні 2021 року були визнані Європейським Союзом як еквівалентну європейській. У листопаді 2021 року розпочалося бета-тестування сертифікатів COVID сертифікатів на основі ПЛР-тестів.

**Стан пандемії.** Ключові виклики залишаються, тому необхідні подальші реформи для забезпечення сталого та інклюзивного відновлення після COVID, щоб зробити процес реформ незворотнім. Захист антикорупційних інституцій від неправомірного втручання, покращення інвестиційного клімату втручання, проведення судової реформи, включаючи створення прозорої процедури відбору до Вищої кваліфікаційної комісії суддів та реформування Вищої ради правосуддя, матиме важливе значення для забезпечення постпандемічного економічного зростання.

Подальші структурні реформи, спрямовані на покращення управління, також відіграватимуть ключову роль у процесі відновлення. Це включає в себе продовження впровадження реформи державного управління, продовження процесу децентралізації та рішуче посилення антикорупційної реформи. Докази відступу від деяких флагманських антикорупційних і антикорупційних реформ та реформ у сфері урядування викликали значне занепокоєння у міжнародній спільноті в останні роки. Уряд України може продовжувати зміцнювати державне управління, зокрема шляхом покращення надання державних послуг на всіх рівнях, підвищення професіоналізму державних службовців, розширення прав і можливостей та гарантування надійної незалежності антикорупційних органів антикорупційних інституцій та забезпечення їхньої належної незалежності, а також продовжуючи вдосконалювати корпоративне управління державними

підприємствами (далі – ДП) державних підприємств (ДП) відповідно до міжнародних стандартів та передового досвіду OECD.

**Висновок.** Дослідження, свідчать про те, що парламенти краще виконують свою наглядову роль у країнах, де якість верховенства права є вищою, а конституційні та процедурні норми надають більше можливостей для парламентського контролю. Прикладом останнього аспекту є вибори до Палати лордів на відміну від Палати громад: у кількох обраних країнах це, як видається, покращило якість нагляду за заходами уряду щодо боротьби з COVID-19. Науковці також стверджують, що унітарні адміністрації часто намагаються обійти законодавчий нагляд: за відсутності системи стримувань і противаг у спільному управлінні унітарні адміністрації здатні швидко визначати стратегії боротьби з пандемією і готові послабити формальну роль парламенту, щоб реалізувати свої рішення. Існуючі дослідження також показують негативні тенденції: у звичайні часи парламенти намагаються зберегти свою автономію і виконувати свої наглядові функції, але ці проблеми загострюються під час кризових ситуацій у сфері охорони здоров'я. І останнє, але не менш важливе: ступінь довіри парламенту до управління епідемією з боку адміністрації також залежить від того, наскільки опозиційні партії дотримуються стратегії «об'єднання навколо прапора» або політизованої стратегії, причому останнє стає більш вірогідним у міру прогресування епідемії. Один із напрямів досліджень полягає у застосуванні теоретичної концепції гравця з правом вето для вимірювання та оцінки ідеологічної дистанції між політичними акторами, які можуть накласти вето на політику протидії пандемії, та ширшими урядовими діями, пов'язаними з нею.

Що стосується ідеологічних поглядів уряду та їхнього впливу на можливості законодавчого нагляду, то дослідження також повинні виходити за межі фокусу на тому, наскільки популістською чи неліберальною є правляча партія. Таким чином, можна було б провести ширшу оцінку того, чи здатні парламенти краще виконувати свою наглядову роль, коли вони стикаються з лівим урядом або коаліцією, ніж коли вони стикаються з правим урядом або коаліцією. Ми вже знаємо, що ліві кабінети прийняли менш обмежувальні рішення під час першої хвилі епідемії порівняно з правими урядами, які прийняли більш обмежувальні рішення. Нарешті, ще одне пов'язане з цим питання, яке не досліджувалося в сучасних дослідженнях, це ступінь участі парламенту у відборі членів кабінету міністрів, що має вирішальне значення для того, чи відмовляться виконавчі органи влади від маргіналізації парламенту під час



пандемії. Механізми попереднього контролю можуть бути потужним засобом узгодження преференцій між парламентом і виконавчою владою та зменшення втрат відомства. Роль парламенту в розробці контрактів (наприклад, інвестиційних режимів), а також у відборі та перевірці кандидатів на посади урядовців (наприклад, комітетські слухання перед голосуванням за інвестиції або парламентське минуле міністрів) значно варіюється.

Було проведено аналіз перебігу пандемії COVID-19, на підставі якого сформовано вплив між спробами врегулювати пандемію та розвитком діджиталізації, а також між потребами реформ антиконституційних інституцій та зменшення ефективності впроваджених дій, щодо врегулювання пандемії. Загалом, Україна змогла продемонструвати рішучість та ефективність в процесі подолання наслідків пандемії.

1. Goetz, Klaus H., and Dorte Sindbjerg Martinsen. COVID-19: A Dual Challenge to European Liberal Democracy. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1003–1024.
2. Müller, Jan-Werner. How Populists Will Leverage the Coronavirus Pandemic. *World Politics Review*. 2020. April 7. URL: <https://www.worldpoliticsreview.com/how-populists-will-leverage-the-coronavirus-pandemic/> (дата звернення: 10.12.2023).
3. Bolleyer, Nicole, and Orsolya Salát. Parliaments in Times of Crisis: COVID-19, Populism and Executive Dominance. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1103–1128.
4. Griglio Elena. Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance. *The Theory and Practice of Legislation*. 2020. Vol. 8, Issue 1–2. P. 49–70.
5. Pelizzo Riccardo, and Frederick Stapenhurst. Government Accountability and Legislative Oversight. Abingdon : Routledge, 2013.
6. Greer Scott L., Elizabeth King, and Elize Massard da Fonseca, and Andre Peralta-Santos (eds.) Introduction: Explaining Pandemic Response. *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. 2021. P. 3–33. Ann Arbor : University of Michigan Press, 2021.
7. Rozenberg Olivier. Post-Pandemic Legislatures: Is Real Democracy Possible with Virtual Parliaments. *EU Policy Review*. 2021. Vol. 1. P. 27–36.
8. Edgell Amanda B., Jean Lachapelle, Anna Lührmann, and Seraphine F. Maerz. Pandemic Backsliding: Violations of Democratic Standards during Covid-19. *Social Science & Medicine*. 2021. Vol. 285. P. 114244.
9. Guasti Petra, and Lenka Bustikova. Pandemic Power Grab. *East European Politics*. 2022. Vol. 38, Issue 4. P. 529–550.
10. Lozano Maritza, Michael Atkinson, and Haizhen Mou. Democratic Accountability in Times of Crisis: Executive Power, Fiscal Policy and COVID-19. *Government and Opposition*. 2023. Vol. 58, Issue 1. P. 39–60.
11. Engler Sarah, Palmo Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andreas Glaser, and Daniel Kübler. Democracy in Times of the Pandemic: Explaining the Variation of COVID-19 Policies across European Democracies. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1077–1102.
12. Siefken Sven T., Petra Guasti, Werner J. Patzelt, Osnat Akirav, Ken Coghill, and Pauline Haupt. Parlamente in der Pandemie: Erste Erkenntnisse aus ei-nem international vergleichenden Forschungsvorhaben. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 2022. Vol. 52, Issue 4. P. 878–894.
13. Kaltwasser Cristóbal Rovira, and Paul Taggart. The Populist Radical Right and the Pandemic. *Government and Opposition*. 2022. URL:

<https://doi.org/10.1017/gov.2022.46>. (дата звернення: 10.12.2023). **14.** Diaz Crego, Maria, and Silvia Kotanidis. States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Normative Response and Parliamentary Oversight in EU Member States during the First Wave of the Pandemic. *European Parliament Research Service*. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2020\)659385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659385) (дата звернення: 10.12.2023). **15.** Pedersen Helene Helboe, and Enrico Borghetto. Fighting COVID-19 on Democratic Terms: Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic. *Representation*. 2021. Vol. 57, Issue 4. P. 401–418. **16.** Bentzen Naja, Albin Boström, Micaela Del Monte, Ingeborg Odink, Martina Prpic, and Mari Tuominen. States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III. *European Parliament Research Service*. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS\\_BRI\(2020\)651972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2023). **17.** Deveaux Kevin, Natália Švecová, and Tim Baker. Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning. *Report from the House Democracy Partnership and The Swiss Agency for Development and Cooperation*. 2021. **18.** Müller, Wolfgang C., and Ulrich Sieberer. Procedure and Rules in Legislatures / Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford : Oxford University Press, 2014. P. 311–331. **19.** Lachmayer Konrad. Legitimacy Deficits of Austrian Legal COVID-19 Measures: From Emergency Action to Economic Crisis Governance. *Law and Economics Yearly Review*. 2020. Vol. 9, Issue 1. P. 147–161. **20.** Niemikari Risto, and Tapio Raunio. Centralised Leadership, Ministerial Dominance, and Improvised Instruments: The Governance of COVID in Finland. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. 2022. Vol. 99. Issue 2. P. 1–19. **21.** Dahlberg Maija. Finland – Ex Ante Constitutionality Review of Laws Relating to the COVID-19 Pandemic. *Public Law*, 2021. Vol. 4. P. 819–822. **22.** Lijphart Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven : Yale University Press, 1999. **23.** Kössler Karl Peter. Managing the Covid-19 Pandemic in Austria: From National Unity to a De Facto Unitary State? / Nico Steytler (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Abingdon : Routledge, 2021. P. 70–87. **24.** Butković Hrvoje. The Impacts of Executive Responses on Democracy During the Coronavirus Crisis in Croatia, Slovenia and Austria. *Czech Journal of International Relations*. 2021. Vol. 56, Issue 2. P. 7–34. **25.** Maurer Andreas. Improving Urgency Procedures and Crisis Preparedness within the European Parliament and EU Institutions, Policy Department for Citizens. *Rights and Constitutional Affairs, European Parliament*. 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730838/IPOL\\_STU\(2022\)730838\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730838/IPOL_STU(2022)730838_EN.pdf) (дата звернення: 10.12.2023). **26.** Domaradzki Spasimir. Poland – Instrumentalizing the Pandemic so as to Strengthen the Ruling Party’s Grasp on Power / Emmanuel Cartier, Basile Ridard, and Gilles Toulemonde (eds.). *The Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe*. 2020. Paris : Robert Schuman Foundation, 2020. P. 82–88. **27.** Chattopadhyay Rupak, and Felix Knüpling. Comparative Summary / Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington, and Phillip Gonzalez (eds.). *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*. 2021. Abingdon : Routledge, 2021. P. 277–307. **28.** Steytler Nico. Federalism Under Pressure: Federal ‘Health’ Factors and ‘Co-morbidities’ / Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Abingdon : Routledge, 2021. P. 396–422. **29.** Franchino F. and B. Høyland. Legislative Involvement in Parliamentary Systems: Opportunities, Conflict, and Institutional Constraints. *American Political Science Review*. 2009. Vol. 103(4). P. 607–621. **30.** Martin Lanny W., and Georg Vanberg. Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty



Governance. Oxford : Oxford University Press, 2011. **31.** Andre Audrey, Sam Depauw, and Shane Martin. «Trust Is Good, Control Is Better»: Multiparty Government and Legislative Organization. *Political Research Quarterly*. 2016. Vol. 69, Issue 1. P. 108–120. **32.** Zubek Radoslaw. Coalition Government and Committee Power. *West European Politics*. 2015. Vol. 38, Issue 5. P. 1020–1041. **33.** Martin Lanny W., and Georg Vanberg. Legislative Institutions and Coalition Government / Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare Strøm (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford : Oxford University Press, 2014. P. 436–451. **34.** Tsebelis, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. 1995. Vol. 25, Issue 3. P. 289–325. **35.** Anghel Veronica, and Erik Jones. Riders on the Storm: The Politics of Disruption in European Member States during the COVID-19 Pandemic. *East European Politics*. 2022. Vol. 38, Issue 4. P. 551–570. **36.** Jahn Detlef. Politics and Corona Lockdown Regulations in 35 Highly Advanced Democracies: The First Wave. *International Political Science Review*. 2022. URL: <https://doi.org/10.1177/01925121221078147>. (дата звернення: 10.12.2023). **37.** Griglio Elena. Governments as Covid-19 Lawmakers in France, Italy and Spain: Continuity or Discontinuity. *European Journal of Law Reform*. 2020. Vol. 22, Issue 4. P. 398–413. **38.** Louwse Tom, Ulrich Sieberer, Or Tuttnauer, and Rudy B. Andeweg. Opposition in Times of Crisis: COVID-19 in Parliamentary Debates. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1025–1051. **39.** Garritzmann Julian L. How Much Power Do Oppositions Have? Comparing the Opportunity Structures of Parliamentary Oppositions in 21 Democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 2017. Vol. 23, Issue 1. P. 1–30. **40.** Chaisty Paul, and Timothy Power. Does Power Always Flow to the Executive? Interbranch Oscillations in Legislative Authority, 1976–2014. *Government and Opposition*. 2023. Vol. 58, Issue 1. P. 61–83. **41.** Rasch Bjørn Erik, Shane Martin, and José Antonio Cheibub, eds. *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford : Oxford University Press, 2015. **42.** C-Span. Canadian Prime Minister Question Time on Coronavirus. 2020. URL: <https://www.c-span.org/video/?470228-1/canadian-prime-minister-question-time-coronavirus> (дата звернення: 10.12.2023). **43.** German Federal Government. Federal Chancellor: Government Question Time in the Bundestag. The Pandemic as a Historical Turning Point. 2021. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/government-question-time-federal-chancellor-1935470>. (дата звернення: 10.12.2023). **44.** Massart Tom, Thijs Vos, Clara Egger, Claire Dupuy, Constance Morel-Jean, Raul Magni Berton, and Sébastien Roché. The Resilience of Democracy in the Midst of the COVID-19 Pandemic. *Politics of the Low Countries*. 2021. Vol. 3, Issue 2. P. 113–137. **45.** Akirav Osnat, Ken Coghill, Petra Guasti, Pauline Haupt, Werner J. Patzelt, and Sven T. Siefken. Parliaments in the Pandemic. *Working Paper I, IPSA Research Committee of Legislative Specialists*. 2021. **46.** Gordon Rebecca, and Nic Cheeseman. *Legislative Leadership in the Time of COVID-19*. London : Westminster Foundation for Democracy, 2021. URL: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/Covid-19-legislative-leadership-V5.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023). **47.** Kriesi Hanspeter. The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. *West European Politics*. 2001. Vol. 24, Issue 2. P. 59–76. **48.** Ammann Odile, and Felix Uhlmann. Switzerland: The (Missing) Role of Parliament in Times of Crisis / Matthias Kettemann and Konrad Lachmayer (eds.). *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID*. Oxford : Hart Publishing, 2022. P. 179–200. **49.** Ilonszki Gabriella, and Adrienn Vajda. How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament. *Parliamentary Affairs*. 2021. Vol. 74, Issue 4.



P. 770–785. **50.** Costa Olivier, and Eric Kerrouche. MPs under the Fifth Republic: Professionalisation within a Weak Institution. *West European Politics*. 2009. Vol. 32, Issue 2. P. 327–344. **51.** Brunet Sylvia. The Hyper-Executive State of Emergency in France / Matthias Kettmann and Konrad Lachmayer (eds.). *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID*. Oxford : Hart Publishing, 2022. P. 201–223. **52.** Platon Sébastien. Reinventing the Wheel... and Rolling Over Fundamental Freedoms? The Covid-19 Epidemic in France and the 'State of Health Emergency'. *The Theory and Practice of Legislation*. 2020. Vol. 8, Issue 3. P. 293–309. **53.** Christensen Tom, Mads Dagnis Jensen, Michael Kluth, Gunnar Helgi Kristinsson, Kennet Lynggaard, Per Lægred, Risto Niemikari, Jon Pierre, Tapio Raunio, and Gústaf Adolf Skúlason. The Nordic Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic: A Comparative Study of Variation in Governance Arrangements and Regulatory Instruments. *Regulation & Governance*. 2023. Vol. 17, Issue 3. P. 658–676. **54.** Vande Walle, Britt, Wouter Wolfs, and Steven Van Hecke. Opposition in Times of COVID-19 – To Support or Not to Support? *Politics of the Low Countries*. 2021. Vol. 3, Issue 2. P. 138–157. **55.** Bale Tim, and Torbjörn Bergman (2006). Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand. *Government and Opposition*. Vol. 41, Issue 3. P. 422–449. **56.** Lecours André, Daniel Béland, Alan Fenna, Tracy Beck Fenwick, Mireille Paquet, Philip Rocco, and Alex Waddan. Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia. *Publius: The Journal of Federalism*. 2021. Vol. 51, Issue 4. P. 513–536. **57.** Thürk Maria. Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments. *Legislative Studies Quarterly*. 2022. Vol. 47, Issue 1. P. 193–224. **58.** Iancu Bogdan, Raluca Bercea, Roxana Rizoiu, Horatius Dumbravă, Bogdan Dima, and Alexandra Burdulea. Romania: Legal Response to Covid-19 / Jeff King and Octavio Ferraz (eds.). *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford : Oxford University Press, 2021.

## REFERENCES:

**1.** Goetz, Klaus H., and Dorte Sindbjerg Martinsen. COVID-19: A Dual Challenge to European Liberal Democracy. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1003–1024. **2.** Müller, Jan-Werner. How Populists Will Leverage the Coronavirus Pandemic. *World Politics Review*. 2020. April 7. URL: <https://www.worldpoliticsreview.com/how-populists-will-leverage-the-coronavirus-pandemic/> (data zvernennia: 10.12.2023). **3.** Bolleyer, Nicole, and Orsolya Salát. Parliaments in Times of Crisis: COVID-19, Populism and Executive Dominance. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1103–1128. **4.** Griglio Elena. Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance. *The Theory and Practice of Legislation*. 2020. Vol. 8, Issue 1–2. P. 49–70. **5.** Pelizzo Riccardo, and Frederick Staphenurst. Government Accountability and Legislative Oversight. Abingdon : Routledge, 2013. **6.** Greer Scott L., Elizabeth King, and Elize Massard da Fonseca, and Andre Peralta-Santos (eds.) Introduction: Explaining Pandemic Response. *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. 2021. P. 3–33. Ann Arbor : University of Michigan Press, 2021. **7.** Rozenberg Olivier. Post-Pandemic Legislatures: Is Real Democracy Possible with Virtual Parliaments. *EU Policy Review*. 2021. Vol. 1. P. 27–36. **8.** Edgell Amanda B., Jean Lachapelle, Anna Lührmann, and Seraphine F. Maerz. Pandemic Backsliding: Violations of Democratic Standards during Covid-19. *Social Science & Medicine*. 2021. Vol. 285. P. 114244. **9.** Guasti Petra, and Lenka Bustikova. Pandemic Power Grab. *East European Politics*. 2022. Vol. 38, Issue 4. P. 529–550. **10.** Lozano Maritza, Michael



Atkinson, and Haizhen Mou. Democratic Accountability in Times of Crisis: Executive Power, Fiscal Policy and COVID-19. *Government and Opposition*. 2023. Vol. 58, Issue 1. P. 39–60. **11.** Engler Sarah, Palmo Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andreas Glaser, and Daniel Kübler. Democracy in Times of the Pandemic: Explaining the Variation of COVID-19 Policies across European Democracies. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1077–1102. **12.** Siefken Sven T., Petra Guasti, Werner J. Patzelt, Osnat Akirav, Ken Coghill, and Pauline Haupt. Parlamente in der Pandemie: Erste Erkenntnisse aus ei-nem international vergleichenden Forschungsvorhaben. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 2022. Vol. 52, Issue 4. P. 878–894. **13.** Kaltwasser Cristóbal Rovira, and Paul Taggart. The Populist Radical Right and the Pandemic. *Government and Opposition*. 2022. URL: <https://doi.org/10.1017/gov.2022.46>. (data zvernennia: 10.12.2023). **14.** Diaz Crego, Maria, and Silvia Kotanidis. States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Normative Response and Parliamentary Oversight in EU Member States during the First Wave of the Pandemic. *European Parliament Research Service*. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2020\)659385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659385) (data zvernennia: 10.12.2023). **15.** Pedersen Helene Helboe, and Enrico Borghetto. Fighting COVID-19 on Democratic Terms: Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic. *Representation*. 2021. Vol. 57, Issue 4. P. 401–418. **16.** Bentzen Naja, Albin Boström, Micaela Del Monte, Ingeborg Odink, Martina Prpic, and Mari Tuominen. States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III. *European Parliament Research Service*. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS\\_BRI\(2020\)651972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) (data zvernennia: 10.12.2023). **17.** Deveaux Kevin, Natália Švecová, and Tim Baker. Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning. *Report from the House Democracy Partnership and The Swiss Agency for Development and Cooperation*. 2021. **18.** Müller, Wolfgang C., and Ulrich Sieberer. Procedure and Rules in Legislatures / Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare Strøm (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford : Oxford University Press, 2014. P. 311–331. **19.** Lachmayer Konrad. Legitimacy Deficits of Austrian Legal COVID-19 Measures: From Emergency Action to Economic Crisis Governance. *Law and Economics Yearly Review*. 2020. Vol. 9, Issue 1. P. 147–161. **20.** Niemikari Risto, and Tapio Raunio. Centralised Leadership, Ministerial Dominance, and Improvised Instruments: The Governance of COVID in Finland. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. 2022. Vol. 99. Issue 2. P. 1–19. **21.** Dahlberg Maija. Finland – Ex Ante Constitutionality Review of Laws Relating to the COVID-19 Pandemic. *Public Law*, 2021. Vol. 4. P. 819–822. **22.** Lijphart Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven : Yale University Press, 1999. **23.** Kössler Karl Peter. Managing the Covid-19 Pandemic in Austria: From National Unity to a De Facto Unitary State? / Nico Steytler (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Abingdon : Routledge, 2021. P. 70–87. **24.** Butković Hrvoje. The Impacts of Executive Responses on Democracy During the Coronavirus Crisis in Croatia, Slovenia and Austria. *Czech Journal of International Relations*. 2021. Vol. 56, Issue 2. P. 7–34. **25.** Maurer Andreas. Improving Urgency Procedures and Crisis Preparedness within the European Parliament and EU Institutions, Policy Department for Citizens. *Rights and Constitutional Affairs, European Parliament*. 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730838/IPOL\\_STU\(2022\)730838\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730838/IPOL_STU(2022)730838_EN.pdf) (data zvernennia: 10.12.2023). **26.** Domaradzki Spasimir. Poland – Instrumentalizing the Pandemic so as to Strengthen the Ruling Party’s Grasp on Power / Emmanuel Cartier, Basile Ridard, and Gilles Toulemonde (eds.). *The Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe*. 2020. Paris : Robert Schuman

Foundation, 2020. P. 82–88. **27.** Chattopadhyay Rupak, and Felix Knüpling. Comparative Summary / Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington, and Phillip Gonzalez (eds.). *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*. 2021. Abingdon : Routledge, 2021. P. 277–307. **28.** Steytler Nico. Federalism Under Pressure: Federal 'Health' Factors and 'Co-morbidities' / Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Abingdon : Routledge, 2021. P. 396–422. **29.** Franchino F. and B. Høyland. Legislative Involvement in Parliamentary Systems: Opportunities, Conflict, and Institutional Constraints. *American Political Science Review*. 2009. Vol. 103(4). P. 607–621. **30.** Martin Lanny W., and Georg Vanberg. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford : Oxford University Press, 2011. **31.** Andre Audrey, Sam Depauw, and Shane Martin. «Trust Is Good, Control Is Better»: Multiparty Government and Legislative Organization. *Political Research Quarterly*. 2016. Vol. 69, Issue 1. P. 108–120. **32.** Zubek Radoslaw. Coalition Government and Committee Power. *West European Politics*. 2015. Vol. 38, Issue 5. P. 1020–1041. **33.** Martin Lanny W., and Georg Vanberg. *Legislative Institutions and Coalition Government* / Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare Strøm (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford : Oxford University Press, 2014. P. 436–451. **34.** Tsebelis, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. 1995. Vol. 25, Issue 3. P. 289–325. **35.** Anghel Veronica, and Erik Jones. Riders on the Storm: The Politics of Disruption in European Member States during the COVID-19 Pandemic. *East European Politics*. 2022. Vol. 38, Issue 4. P. 551–570. **36.** Jahn Detlef. Politics and Corona Lockdown Regulations in 35 Highly Advanced Democracies: The First Wave. *International Political Science Review*. 2022. URL: <https://doi.org/10.1177/01925121221078147>. (data zvernennia: 10.12.2023). **37.** Griglio Elena. Governments as Covid-19 Lawmakers in France, Italy and Spain: Continuity or Discontinuity. *European Journal of Law Reform*. 2020. Vol. 22, Issue 4. P. 398–413. **38.** Louwerse Tom, Ulrich Sieberer, Or Tuttnauer, and Rudy B. Andeweg. Opposition in Times of Crisis: COVID-19 in Parliamentary Debates. *West European Politics*. 2021. Vol. 44, Issue 5–6. P. 1025–1051. **39.** Garritzmann Julian L. How Much Power Do Oppositions Have? Comparing the Opportunity Structures of Parliamentary Oppositions in 21 Democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 2017. Vol. 23, Issue 1. P. 1–30. **40.** Chaisty Paul, and Timothy Power. Does Power Always Flow to the Executive? Interbranch Oscillations in Legislative Authority, 1976–2014. *Government and Opposition*. 2023. Vol. 58, Issue 1. P. 61–83. **41.** Rasch Bjørn Erik, Shane Martin, and José Antonio Cheibub, eds. *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford : Oxford University Press, 2015. **42.** C-Span. Canadian Prime Minister Question Time on Coronavirus. 2020. URL: <https://www.c-span.org/video/?470228-1/canadian-prime-minister-question-time-coronavirus> (data zvernennia: 10.12.2023). **43.** German Federal Government. Federal Chancellor: Government Question Time in the Bundestag. The Pandemic as a Historical Turning Point. 2021. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/government-question-time-federal-chancellor-1935470>. (data zvernennia: 10.12.2023). **44.** Massart Tom, Thijs Vos, Clara Egger, Claire Dupuy, Constance Morel-Jean, Raul Magni Berton, and Sébastien Roché. The Resilience of Democracy in the Midst of the COVID-19 Pandemic. *Politics of the Low Countries*. 2021. Vol. 3, Issue 2. P. 113–137. **45.** Akirav Osnat, Ken Coghill, Petra Guasti, Pauline Haupt, Werner J. Patzelt, and Sven T. Siefken. *Parliaments in the Pandemic. Working Paper I, IPSA Research Committee of Legislative Specialists*. 2021. **46.** Gordon Rebecca, and Nic Cheeseman. *Legislative Leadership in the Time of COVID-19*. London : Westminster Foundation for Democracy, 2021. URL: [54](https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-</a></p></div><div data-bbox=)



02/Covid-19-legislative-leadership-V5.pdf. (data zvernennia: 10.12.2023). **47.** Kriesi Hanspeter. The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. *West European Politics*. 2001. Vol. 24, Issue 2. P. 59–76. **48.** Ammann Odile, and Felix Uhlmann. Switzerland: The (Missing) Role of Parliament in Times of Crisis / Matthias Kettemann and Konrad Lachmayer (eds.). *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID*. Oxford : Hart Publishing, 2022. P. 179–200. **49.** Ilonszki Gabriella, and Adrienn Vajda. How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament. *Parliamentary Affairs*. 2021. Vol. 74, Issue 4. P. 770–785. **50.** Costa Olivier, and Eric Kerrouche. MPs under the Fifth Republic: Professionalisation within a Weak Institution. *West European Politics*. 2009. Vol. 32, Issue 2. P. 327–344. **51.** Brunet Sylvia. The Hyper-Executive State of Emergency in France / Matthias Kettemann and Konrad Lachmayer (eds.). *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID*. Oxford : Hart Publishing, 2022. P. 201–223. **52.** Platon Sébastien. Reinventing the Wheel... and Rolling Over Fundamental Freedoms? The Covid-19 Epidemic in France and the 'State of Health Emergency'. *The Theory and Practice of Legislation*. 2020. Vol. 8, Issue 3. P. 293–309. **53.** Christensen Tom, Mads Dagnis Jensen, Michael Kluth, Gunnar Helgi Kristinsson, Kennet Lynggaard, Per Lægred, Risto Niemikari, Jon Pierre, Tapio Raunio, and Gústaf Adolf Skúlason. The Nordic Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic: A Comparative Study of Variation in Governance Arrangements and Regulatory Instruments. *Regulation & Governance*. 2023. Vol. 17, Issue 3. P. 658–676. **54.** Vande Walle, Britt, Wouter Wolfs, and Steven Van Hecke. Opposition in Times of COVID-19 – To Support or Not to Support? *Politics of the Low Countries*. 2021. Vol. 3, Issue 2. P. 138–157. **55.** Bale Tim, and Torbjörn Bergman (2006). Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand. *Government and Opposition*. Vol. 41, Issue 3. P. 422–449. **56.** Lecours André, Daniel Béland, Alan Fenna, Tracy Beck Fenwick, Mireille Paquet, Philip Rocco, and Alex Waddan. Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia. *Publius: The Journal of Federalism*. 2021. Vol. 51, Issue 4. P. 513–536. **57.** Thürk Maria. Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments. *Legislative Studies Quarterly*. 2022. Vol. 47, Issue 1. P. 193–224. **58.** Iancu Bogdan, Raluca Bercea, Roxana Rizoiu, Horatius Dumbravă, Bogdan Dima, and Alexandra Burdulea. Romania: Legal Response to Covid-19 / Jeff King and Octavio Ferraz (eds.). *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford : Oxford University Press, 2021.

---

**Babych S. V.** [1; ORCID ID: 0000-0002-8669-7288],  
Candidate of Engineering (Ph.D.), Master,  
**Tykhonchuk L. Kh.** [1; ORCID ID: 0000-0001-6807-8232],  
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor

<sup>1</sup>National University of Water and Environmental Engineering, Rivne

## **PARLIAMENTARY CONTROL DURING THE COVID-19 PANDEMIC. PANDEMIC IN UKRAINE**

**The article presents a study of the resilience of parliamentary oversight during the COVID-19 pandemic in 31 democratic countries and provides**

**comparative analytical information with the situation in Ukraine. Existing studies show that parliaments are better able to fulfill their oversight functions in countries where the quality of democracy is higher and where constitutional and procedural rules provide more opportunities for parliamentary oversight. Scholars also argue that unitary administrations often try to circumvent legislative oversight, and vice versa, the checks and balances inherent in shared governance act as a deterrent to attempts to marginalize parliament. In normal times, parliaments struggle to maintain their autonomy and fulfill their oversight responsibilities, but these challenges are exacerbated during health crises. Finally, the sustainability of parliamentary oversight also depends on the extent to which opposition parties employ a strategy of «flag rallies» or politicization, with the latter seeming more likely as the epidemic progresses.**

**Scholarly research on the extent of legislative oversight during the COVID-19 pandemic remains quite limited, with very few comparative studies that rely on comprehensive data and go beyond descriptive narratives to provide a wealth of detailed case studies.**

**Previous studies on parliamentary oversight have shown that parliamentary oversight is related to the level of democracy in a country: the more democratic a country is, the more oversight tools it has at its disposal and the greater the potential for oversight.**

**In July 2021, the Committee of Permanent Representatives of the European Union agreed to add Ukraine to the list of third countries from which all travel should be allowed, regardless of vaccination status. However, on November 9, 2021, the EU Council decided to remove Ukraine from this «green travel list» due to the fourth wave of COVID-19 cases in the country.**

**Keywords:** COVID-19; parliamentary control; democracy; executive branch; emergency legislation.

Отримано: 11 грудня 2023 року  
Прорецензовано: 16 грудня 2023 року  
Прийнято до друку: 29 грудня 2023 року