

Юлія Нечипоренко

ЗАКОНОДАВЧА ТА УСТАНОВЧА ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Проаналізовано виконання парламентом України законодавчої та установчої функцій на основі кількісних показників голосування за Прем'єр-міністра, кількості запитів народних депутатів до уряду, статистичних даних щодо прийнятих законів та внесених на розгляд законопроектів. Розглянуто рівень електоральної підтримки парламенту як індикатор функціональності.

Ключові слова: парламент, законодавча та установча функції.

Yulia Nechyporenko. Legislative and constituent functions of the parliament of Ukraine: problem aspects. Performance of legislative and constituent functions by the Ukrainian parliament is analyzed. Conclusions are made on the basis of quantitative indicators of voting for

the prime minister, the number of MPs' requests to the government, statistics on adopted laws and bills submitted for consideration. The level of electoral support of the parliament is considered as an indicator of its functionality.

Key words: *parliament, legislative and constituent functions.*

Діяльність парламенту в умовах демократичних перетворень та політичних криз визначає подальший розвиток країни. Навіть у періоди, коли соціологічні дослідження показують низький рівень довіри до законодавчого органу, парламент продовжує формування «правил гри», які мають безпосередній вплив на усі сфери життя суспільства. Окрім того, Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління після Революції Гідності, тож роль парламенту у процесі ухвалення політичних рішень зросла.

На думку В. Шаповала, визначення Конституцією парламенту «як верховного, або найвищого, представницького органу» є свідченням функціонування субординованої системи вищих органів влади, в якій парламент займає найвищий щабель [1, с. 262–263]. За твердженням А. Саїдова, дослідження національних парламентів світу дають підстави виявити тенденцію щодо посилення ролі законодавчих органів у процесах демократизації та гуманізації [2, с. 10–11].

Важливість дослідження функцій парламентів А. Георгіца пояснює тим, що без наукового і об'єктивного осмислення останніх складно визначити пріоритетні напрями діяльності законодавчих органів. Водночас, аналіз функцій парламенту дає можливість визначити, наскільки цей інститут виконує своє соціальне призначення [3, с. 372–373], а саме – управління суспільством.

Найбільше спільної діяльності з іншими органами державної влади здійснюється під час законодавчого процесу та формування уряду. Норвезький дослідник інститутів парламентської демократії К. Стром виділяє щонайменше три конкретні функції, які виконуються у процесі формування уряду в умовах парламентської демократії: набір кадрів для вищих органів виконавчої влади, формування програми урядової політики та структурування парламенту на більш чи менш згуртовані блоки законодавців, які

приблизно можливо ідентифікувати як уряд проти опозиції [4, с. 24]. Зазначимо, що уряди усіх скликань в українській практиці були коаліційними, жодна політична сила за результатами парламентських виборів не набирала необхідної кількості голосів для формування уряду.

Зупинимося на кількісних показниках голосування за очільника уряду депутатами українського парламенту від першої до восьмої каденції четвертої сесії включно. Джерелом інформації з цього питання є надіслані матеріали у листах Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України № 06/11-40 (222268) від 11. 09. 2013 р. та Управління комп'ютеризованих систем Апарату ВРУ № 19/7-32 (199487) від 18. 08. 2016 р.

Таблиця 1

**Результати голосування ВРУ I–VI скликань
за кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України**

| № п/п | П.І.Б. | Дата затвердження | Кількість голосів «за» | Кількість голосів «проти» |
|-------|-----------------|-------------------|------------------------|---------------------------|
| 1 | В. Фокін | 14.11.1990 | 332 | 44 |
| 2 | Л. Кучма | 13.10.1992 | 316 | - |
| 3 | В. Масол | 16.06.1994 | 199 | 24 |
| 4 | В.Пустовойтенко | 16.07.1997 | 226 | - |
| 5 | В. Ющенко | 22.12.1999 | 296 | - |
| 6 | А. Кінах | 29.05.2001 | 239 | - |
| 7 | В. Янукович | 21.11.2002 | 234 | - |
| 8 | Ю. Тимошенко | 04.02.2005 | 373 | - |
| 9 | Ю. Єхануров | 22.09.2005 | 289 | - |
| 10 | В. Янукович | 04.08.2006 | 271 | - |
| 11 | Ю. Тимошенко | 18.12.2007 | 226 | 0 |
| 12 | М. Азаров | 11.03.2010 | 242 | - |
| 13 | М. Азаров | 13.12.2012 | 252 | 129 |
| 14 | А. Яценюк | 27.02.2014 | 371 | 1 |
| 15 | А. Яценюк | 27.11.2014 | 341 | 2 |
| 16 | В. Гройсман | 14.04.2016 | 257 | 50 |

Наведені дані систематизовані на основі стенограм пленарних засідань парламенту і, безумовно, що відсутня інформація щодо кількості голосів, поданих «проти» кандидатів на посаду Прем'єр-міністра України, заважає більш повно оцінити політичне структурування парламенту у момент формування уряду. Проте представлені показники виявляють слабку консолідацію парламентської опозиції, яка повинна запропонувати суспільству альтернативний варіант управління у разі негативної роботи діючого уряду. А у такій ситуації неможливий системний контроль за діяльністю вищого органу у системі органів виконавчої влади з боку політичних опонентів.

Також виявлено відсутність взаємозв'язку між рівнем підтримки Прем'єр-міністра парламентом і стабільністю роботи Кабінету, що свідчить про ситуативні домовленості для досягнення конкретних цілей. Необхідно відмітити і короткий термін перебування на чолі виконавчої влади вітчизняних Прем'єр-міністрів.

Щодо поточного парламентського контролю за роботою уряду, то на основі кількості запитів народних депутатів України до Кабінету Міністрів України складно визначити ефективність взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. Згідно з листами Головного організаційного управління Апарату ВРУ № 06/11-40 (222268) від 11 вересня 2013 р. та відділу контролю Апарату ВРУ № 11/14-143 (196994) від 15.08.2016 р., протягом III скликання подано 1250 запитів, IV скликання – 4523 запити, V скликання – 77 запитів, VI скликання – 2062 запити, VII скликання – 1172 запити; VIII скликання за I–IV сесії (27.11.2014 – 22.07.2016) – 1576 запитів. Зазначимо, що наявність відкритого доступу до текстів депутатських запитів знизить рівень можливої заангажованості та підвищить підзвітність народних обранців перед електоратом.

Для характеристики законодавчої активності вітчизняного парламенту загалом доречно звернутися до показників кількості прийнятих законодавчих актів у період з першого до восьмого скликання четвертої сесії включно. Відповідно до ст. 93 Основного закону України право законодавчої ініціативи у парламенті має Президент, народні депутати та уряд.

Зазначимо, що реєстрацію законопроектів запровадили після 1995 р. на засіданні Президії ВРУ, тому інформація про зареєстро-

вані законопроекти у повному обсязі у наявній електронній базі даних відсутня.

Проаналізувавши листи № 06/11-40 (222268) від 11 вересня 2013 р. та № 06/11-59 (198734) від 17.08.2016 р. Головного організаційного управління Апарату ВРУ на інформаційні запити, отримуємо таку систематизацію.

Спостерігається тенденція до збільшення кількості прийнятих законів з кожним новим скликанням парламенту. Наведені статистичні дані свідчать про неналежний рівень експертизи текстів законопроектів перед їх розглядом у сесійній залі, слабку взаємодію депутатів у визначенні вектора розвитку держави. Таким чином, не враховуються політико-правові та економічні наслідки ухвалених нормативно-правових актів. Механізм внесення на розгляд законопроекту та надання належних висновків щодо його подальшої імплементації потребує суттєвого доопрацювання.

Таблиця 2

**Результати законодавчого процесу
Верховної Ради України I–VIII скликань**

| Період | Кількість прийнятих законів | Кількість зареєстрованих законів та кодексів |
|--|-----------------------------|--|
| ВРУ I скликання (1990 – 1994 рр.) | 467 | Статистичні дані відсутні |
| ВРУ II скликання (1994 – 1998 рр.) | 713 | Статистичні дані відсутні |
| ВРУ III скликання (1998 – 2002 рр.) | 1016 | 3813 |
| ВРУ IV скликання (2002 – 2006 рр.) | 1140 | 5225 |
| ВРУ V скликання (2006 – 2007 рр.) | 237 | 1706 |
| ВРУ VI скликання (2007 – 2012 рр.) | 1498 | 6491 |
| ВРУ VII скликання (2012 – 2014) | 371 | 3899 |
| ВРУ VIII скликання, I–IV сесії (27.11.2014 – 22.07.2016) | 506 | 4237 |

Унаслідок низької якості змісту пропонованих на розгляд законопроектів згодом доводиться вносити численні зміни. Так, протягом роботи ВРУ I скликання внесено 215 змін, ВРУ II скликання – 300, ВРУ III скликання – 423, ВРУ IV скликання – 638, ВРУ V скликання – 144, ВРУ VI скликання – 1022, ВРУ VII скликання – 266, ВРУ VIII скликання, I–IV сесії (27.11.2014 – 22.07.2016) – 364. Як наслідок, значний ресурс витрачається на перегляд уже існуючих законів, у той час як реальність потребує ухвалення нових законів відповідно до міжнародних стандартів.

Негативну тенденцію розвитку вітчизняного законодавства наочно доповнює і велика кількість зареєстрованих законів та кодексів. Так, значну кількість поправок напрацював нині діючий парламент – 4237, який експертне середовище називає «транзитним».

Індикатором ефективності функціонування парламенту виступає і рівень довіри електорату, який з 2004 р. до 2010 р. вважався вкрай низьким відповідно до результатів національних щорічних моніторингових опитувань Інституту соціології НАН України: 1) зовсім не довіряють парламенту: у 2004 р. – 28,9, у 2005 р. – 10,9, у 2006 р. – 18,7, у 2008 р. – 25,0, у 2010 р. – 22,3; 2) переважно не довіряють парламенту: у 2004 р. – 34,2, у 2005 р. – 17,8, у 2006 р. – 30,9, у 2008 р. – 33,9, у 2010 р. – 28,1; 3) цілком довіряють парламенту: у 2004 р. – 1,2, у 2005 р. – 4,1, у 2006 р. – 1,6, у 2008 р. – 1,2, у 2010 р. – 1,4 [6, с. 513]. Соціологічне опитування «Довіра до влади. Ставлення до виборчої реформи», здійснене на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив компанією TNS в Україні у 2011 р., не виявило поліпшення ситуації. З'ясовано, що парламенту України переважно не довіряють 25,8% населення, повністю не довіряють – 50,8% і неприпустимі показники для парламентської демократії тих, хто повністю довіряє – 2,8% [7]. Наступного року результати всеукраїнського репрезентативного опитування Інституту соціальної та політичної психології НАПН України відобразили стабільно низький рівень довіри українців до парламенту: 2,2% респондентів цілком довіряють ВРУ, 29,2% скоріше не довіряють і зовсім не довіряють 42,1% [8, с. 5].

Дослідження громадської думки, проведені Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, виявили, що найбільше парламенту довіряють одразу після виборів, а далі показники

стрімко падають. Так, за результатами опитувань Верховна Рада у грудні 2014 р. мала баланс довіри-недовіри у -26% , а у липні 2015 р. – 63% [9]. У 2016 році всеукраїнське опитування громадської думки виявило, що позитивно роботу парламенту оцінюють $4,1\%$ респондентів, а негативно – $86,9\%$. Окрім того, 76% опитуваних відповіли, що керівництво країни веде країну «у неправильному напрямі» [10]. Соціологічні дані свідчать, що в Україні функціонування парламенту завжди отримувало низьку оцінку з боку електорату. Це показник того, наскільки вдало реалізується ідея народного представництва у діяльності єдиного органу законодавчої влади.

Зокрема, на думку Г. Зеленько, парламентські вибори 2014 р. на основі старої змішаної виборчої системи та недоліки парламентських процедур можуть призвести до парламентських криз [5, с. 22]. Одним із рішень проблеми політичного відчуження і політичної безвідповідальності могла б стати пропорційна виборча система з відкритими списками та преференційним голосуванням. Варто віднести до недоліків існуючої змішаної виборчої системи – наявність одного загальнонаціонального округу. Адже відсутність персональної політичної відповідальності народного депутата перед виборцями дає можливість парламентарям діяти відповідно до власних інтересів.

Проте у теоретичній площині чинна Конституція створює умови для функціонування та розвитку політичних інститутів, питання стоїть у реалізації положень Основного закону на практиці, створенні контролюючих механізмів. Важлива роль у цьому процесі відводиться громадянському суспільству, яке має виступати конструктивним критиком, маючи при цьому ефективні інструменти впливу.

1. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / Володимир Миколайович Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

2. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: энцикл. справ. / Акмал Холматович Саидов. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 720 с.

3. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: монографія / Аурел Зіновійович Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
4. Strom K. *Minority Government and Majority Rule* / Kaare Strom. – Cambridge : Cambridge University, 1990. – 293 p.
5. Зеленько Г. Особливості інституціоналізації політичних партій в Україні / Галина Зеленько // Інституційні зміни політичної системи України: оцінка стану, тенденції розвитку. Наукова доповідь / за ред. Г. Зеленько. – К. : ІПІЕНД, 2014. – С. 9–24.
6. Результати національних щорічних моніторингових опитувань 1992–2010 років // Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2010. – С. 481–625.
7. Довіра до влади. Ставлення до виборчої реформи : соціологічне опитування [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив, компанія TNS в Україні. – 2011. – 4 с. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=2388&. – Назва з екрана.
8. Україна напередодні виборчої кампанії : довіра та електоральні наміри громадян (Результати всеукраїнського репрезентативного опитування, проведеного 9–17 червня 2012 року) [Електронний ресурс] Інститут соціальної та політичної психології НАПН України. – 50 с. – Режим доступу: <http://isprr.org.ua/files/1344856966.pdf>. – Назва з екрана.
9. Кому більше довіряють українці: владі, громадськості, ЗМІ..? – загальнонаціональне опитування [Електронний ресурс] Громадська думка населення України: 2010–2015. Що змінилося? – Режим доступу до інформації : <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/komu-bilshe-doannja.htm&>. – Назва з екрана.
10. Соціально-політичні настрої жителів України та рейтинг підтримки партій і політичних лідерів: травень–червень 2016 року / Київський міжнародний інститут соціології. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=628&page=2>. – Назва з екрана.