

# НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2 (38)

2003

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру           Анатолій Гриценко  
Головний редактор       Людмила Шангіна

Журнал зареєстровано в Державному  
комітеті інформаційної політики України,  
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською  
та англійською мовами  
Загальний тираж  
3800 примірників

Адреса редакції:  
01034, м. Київ, вул. Володимирська 46,  
офісний центр, 5-й поверх  
тел.: (380 44) 201-11-98  
факс: (380 44) 201-11-99  
e-mail: info@uceps.com.ua  
web-сторінка: <http://www.uceps.com.ua>

При використанні матеріалів  
посилання на журнал  
«Національна безпека і оборона»  
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:  
IREXProMedia, — стор. 4, 7, 20, 33, 34, 36, 39, 43;  
Photo UA — стор. 8, 31, 45.

Макет — Павло Войтенко,  
Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна підтримка —  
Антон Балицький

© Центр Разумкова, 2003

## З М І С Т

<b>ПАРЛАМЕНТ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ</b> (Аналітична доповідь Центру Разумкова) . . . . .	2
1. ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЕТАПИ ЕВОЛЮЦІЇ . . . . .	3
2. ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ . . . . .	14
3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ . . . . .	25

### ДУМКИ ГОЛІВ ПАРЛАМЕНТУ ПОПЕРЕДНІХ СКЛИКАНЬ

Ми спостерігаємо процес становлення парламентаризму в Україні <i>Леонід КРАВЧУК</i> . . . . .	30
Влада має бути підконтрольна народу <i>Олександр МОРОЗ</i> . . . . .	32
Суть демократії — це рівновага влади <i>Іван ПЛЮЩ</i> . . . . .	35

### ЗАОЧНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ

РЕАЛІЇ ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ЕКСПЕРТІВ . . . . .	37
<i>Олександр ДЕРГАЧОВ, Ігор КОГУТ, Ігор КОЛІУШКО, Ростислав ПАВЛЕНКО, Віталій ПАЛАМАРЧУК, Ірина ПОГОРЕЛОВА, Михайло ПОГРЕБИНСЬКИЙ, Володимир ФЕСЕНКО</i>	

Видання журналу здійснене за фінансового  
сприяння Національного Фонду підтримки  
демократії (США)

Умови отримання журналу — на нашій web-сторінці:  
<http://www.uceps.com.ua/magazine/>

# ПАРЛАМЕНТ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ

Утвердження демократії в Україні передбачає системні зміни у її державно-політичній та економічній системах. Зокрема, для демократизації політичного життя країни необхідні впливові політичні партії, незаангажовані засоби масової інформації, чисельні й активні громадські організації.

Особливою проблемою серед зазначених вище є становлення Парламенту<sup>1</sup> як невід’ємного інституту демократії. Історичний досвід свідчить, що саме Парламент є найбільш демократичним за своєю природою органом державної влади. Отримавши в результаті виборів делеговане народом право представляти і відстоювати його політичну волю, Парламент здійснює, крім представницької, законодавчої, установчої та контрольної функції.

Розвиток незалежної України останнім часом поставив під сумнів демократичні здобутки початку 1990-х років минулого століття. В країні дедалі більше посилюються авторитарні тенденції, під контроль поставлена більшість засобів масової інформації, політичні партії є переважно маловпливовими, частина з них утворені фінансово-олігархічними групами, “третій сектор” розвинутий недостатньо.

На фоні цих негативних тенденцій Верховна Рада не змогла перетворитися на власне Парламент у дійсно демократичному розумінні. Цьому заважали ряд суб’єктивних та об’єктивних чинників. Головні серед них — недосконала організація системи державної влади, визначена Конституцією України, негативний вплив Президента України на процес формування та діяльність Парламенту, внутрішні парламентські проблеми, що не сприяють ефективності законодавчого процесу.

Зрозуміло, що комплексне та системне дослідження розвитку Парламенту, тим більше — парламентаризму в Україні, потребує консолідованих зусиль багатьох політологів, юристів, істориків з державних і недержавних інституцій. Експерти Центру Разумкова в аналітичній доповіді зосередили увагу на наступних моментах: особливості конституційного статусу та обсяг повноважень Верховної Ради; стосунки Верховної Ради з Президентом України; зміни в політичній структурі Парламенту; особливості законодавчого процесу; ефективність здійснення парламентського контролю; імідж Парламенту в громадській думці.

Аналітична доповідь складається з трьох розділів.

*У першому розділі*

визначаються основні етапи та напрями еволюції Парламенту в Україні.

*У другому розділі*

аналізуються чинники, що впливають на діяльність Парламенту на сучасному етапі.

*У третьому розділі*

формулюються висновки та пропозиції, спрямовані на підвищення ролі Парламенту в політичній системі України, проведення політичної та конституційної реформ, розширення можливостей здійснення функцій парламентського контролю та вдосконалення законодавчої роботи.

<sup>1</sup> Тут і далі термін “Парламент” вживається як синонімічний терміну “Верховна Рада” — відповідно до визначення, сформульованого у статті 75 Конституції України. Хоча зрозуміло, що навіть на сучасному етапі своєї еволюції Верховна Рада не перетворилася на дійсно Парламент, як його розуміють у країнах розвинутої демократії і в зарубіжній політологічній та юридичній літературі.

# 1. ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЕТАПИ ЕВОЛЮЦІЇ

Еволюція Парламенту України відбувається в умовах становлення державності (отже — становлення самої системи державної влади) та водночас — переходу від планово-адміністративної до ринкової економіки (отже — зміни форм власності; соціально-економічної трансформації суспільства, його переструктуризації). Така ситуація зумовлює, з одного боку, гостру політичну боротьбу за визначальний вплив органів влади на формування та реалізацію державної політики, зокрема — в частині розподілу та перерозподілу власності; з іншого — формування корпоративних інтересів та намагання реалізувати їх через діяльність органів державної влади. Усе це призводить до вторинності представництва у Парламенті суспільних інтересів.

Базовими критеріями дослідження еволюції Парламенту, що дозволяють окреслити її певні напрями та етапи, є наступні: (а) ступінь представництва суспільних інтересів; (б) роль у політичній системі країни; (в) ефективність виконання наданих повноважень; (г) характер взаємовідносин з іншими органами державної влади.

На підставі визначених критеріїв у цьому розділі виокремлюються етапи еволюції Парламенту та досліджуються: адекватність представництва Парламентом суспільних інтересів; внутрішня структура Парламенту (принципи політичної структуризації та формування парламентських фракцій і груп, наявність більшості та ін.); зміни повноважень Парламенту в кожній із сфер його діяльності (представницькій, законодавчій, установчій, контрольній); характер взаємовідносин з Президентом України.

Зрозуміло, що на різних етапах окремі критерії мали більш принципове значення для їх характеристики, ніж інші. Так, перший етап визначався виключними повноваженнями Верховної Ради. Другий — зміною характеру стосунків між Парламентом і новообраним Президентом Л.Кучмою (1994р.) та боротьбою за правове оформлення владних повноважень у Конституції України. Ключовим моментом для визначення третього етапу стала політична боротьба навколо законодавчого визначення повноважень Парламенту та Президента України відповідно до Конституції України. Четвертий етап відзначався формуванням пропрезидентської більшості (лютий 2000р.), зміною керівництва Парламенту “силовим” шляхом та намаганням обмежити повноваження Верховної Ради через винесення відповідних питань на всеукраїнський референдум (квітень 2000р.).

Ключовою ознакою сучасного етапу еволюції Парламенту є зміна характеру стосунків між його опозиційною частиною та Президентом України, політична боротьба між ними, зумовлена наближенням президентських виборів 2004р.

## 1.1 ПЕРШИЙ ЕТАП: 1990-1994рр.

Вихідним пунктом аналізу еволюції українського Парламенту є 1990р.<sup>2</sup> Роль Верховної Ради в політичній системі країни на цьому етапі її розвитку можна охарактеризувати як “всевладдя Парламенту”<sup>3</sup> — це ключова ознака першого етапу. Етап розпочався обранням у 1990р. Верховної Ради І скликання і закінчився обранням у 1994р. Президентом України Л.Кучми.

**Вибори до Верховної Ради 30 березня 1990р.** проходили за мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах.

Вперше за часів існування СРСР **вибори відбулися в умовах ідеологічного плюралізму та мали переважно демократичний характер.** У виборах взяли участь представники різних громадсько-політичних рухів, що відповідає основоположному принципу парламентаризму — принципу представництва

<sup>2</sup> Верховна Рада Української РСР, обрана в 1990р., продовжила свої повноваження за часів незалежної України та офіційно визнана Верховною Радою України І скликання.

<sup>3</sup> Зрозуміло, що на цьому етапі ще не відбулося становлення Верховної Ради як власне Парламенту (за типом парламентів країн стабільної демократії). Вона поєднувала риси як Парламенту, так і Рад колишнього СРСР.

різноманітних суспільних інтересів. Враховуючи, що в цей час суспільні інтереси зосереджувалися головним чином на питаннях ідеологічного характеру та поділялися переважно по лінії “ліві — неліві”, можна вважати, що представництво суспільних інтересів у Верховній Раді I скликання було переважно адекватним.

Робота депутатів Верховної Ради до 1992р. будувалася на непостійній основі; в листопаді 1992р. був ухвалений Закон України “Про статус народного депутата України”, який визначив, що народний депутат України повинен виконувати свої повноваження винятково на постійній основі<sup>4</sup>. Такий порядок сприяє підвищенню професіоналізму Парламенту та зберігається до цього часу.

Аналіз складу депутатського корпусу Верховної Ради I скликання за професійною ознакою свідчить про домінування в ньому представників партійно-радянської номенклатури та господарського апарату<sup>5</sup>, які мали досвід організаторської роботи, але не законотворення. Тому народним депутатам цього скликання довелося по суті “на ходу” опановувати процес законотворення, ставати професійними законодавцями.

Верховна Рада I скликання підготувала та ухвалила 402 закони та 1108 постанов нормативного характеру<sup>6</sup>; серед них — Декларація про державний суверенітет, Акт проголошення незалежності України, ряд законів, що визначили засади політичного та соціально-економічного ладу Української держави. Проте, Парламент на зміг ухвалити закони, що забезпечили б сталий розвиток економіки країни.



**Політичне структурування** відбувалося за ідеологічною і партійною ознаками по лінії “ліві — неліві політичні сили” (насамперед, прокомуністична “група 239” та націонал-демократична “Народна рада”). Парламентські більшість і меншість у Верховній Раді I скликання мали переважно формалізований характер.

**Утворення фракцій і груп**, як і політичне структурування, відбувалося за ідеологічною та партійною ознаками.

Парламент України успадкував від Верховної Ради Української РСР повноваження, що значно перевищували повноваження парламентів демократичних країн. Заборона діяльності Комуністичної партії України в серпні 1991р. фактично означала перехід усієї повноти влади до Верховної Ради. В Парламенті концентрувалися як законодавчі функції, так і, значною мірою, виконавчі, контрольні та розпорядчі. **Вплив Верховної Ради на формування та діяльність Уряду був значним**<sup>7</sup>.

Крім того, формуючи законодавче поле незалежної України, Парламент визначав обсяг компетенції інших інститутів та органів державної влади. Все це робило **Верховну Раду найбільш повноважним і впливовим владним інститутом у державі**.

**Становлення стосунків між Верховною Радою і Президентом України визначалося** неусталеністю законодавчої бази діяльності органів державної влади та відсутністю досвіду цивілізованої взаємодії між гілками влади. **Головними були питання контролю над Урядом, впливу на місцеві Ради та місцеві органи державної виконавчої влади**. Обраний у грудні 1991р. Президент України Л.Кравчук намагався розширити власні повноваження, зокрема, в частині контролю над Кабінетом Міністрів, створити інструменти впливу на ситуацію на місцях. Це спричинило конфлікти Президента з Парламентом, відволікало зусилля від вирішення соціально-економічних проблем, і в кінцевому підсумку — призвело до дострокового припинення повноважень як Президента, так і Парламенту.

У політичній боротьбі 1990-1994рр. Парламенту вдалося зберегти свої повноваження. Цей етап може розглядатися як **єдиний прецедент розподілу владних повноважень між Президентом і Парламентом на користь останнього за всю історію незалежної України**.

**Стосунки між Верховною Радою та главою держави мали конфліктний характер і розвивалися переважно за схемою “сильний Парламент — слабкий Президент”**. Рівень впливу Президента України на внутрішні процеси у Парламенті був незначним. Конфлікт мав млявоплинний характер, з періодичними загостреннями. В результаті, відбулося послаблення позицій Президента України Л.Кравчука та його поразка на виборах 1994р.

<sup>4</sup> Пізніше такий принцип роботи народного депутата України був закріплений у Регламенті Верховної Ради та Конституції України.

<sup>5</sup> Голів Рад (їх заступників) — 20,2%; керівників підприємств (їх заступників) — 16%; голів колгоспів, директорів радгоспів — 7,1%; партійних працівників (від парткому підприємства до ЦК КПУ) — 9,6%; міністрів, голів державних комітетів та їх заступників — 4,2%; військовослужбовців, працівників прокуратури, суду, Комітету державної безпеки, священників, керівників профспілок — 7,6%; викладачів вузів та шкіл, робітників, письменників, журналістів, працівників театрів, інженерів, учених, адвокатів, юрисконсультів — 35%. Див.: Литвин В. Політична арена України: Дійові особи та виконавці. — Київ, 1994, с.412.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Див. також інтерв'ю народного депутата України, голови Верховної Ради (1994-1998рр.) О.Мороза, розміщене в цьому журналі.



## 1.2 ДРУГИЙ ЕТАП: 1994-1996рр.

Ключовими ознаками етапу є зміна характеру стосунків між Парламентом і Президентом та боротьба за правове оформлення владних повноважень у Конституції України. Етап розпочався з обранням у 1994р. на посаду Президента України Л.Кучми і завершився з ухваленням Конституції України в червні 1996р.

**Вибори до Верховної Ради II скликання у березні 1994р. відбувалися за мажоритарною системою і мали переважно демократичний характер, з окремими порушеннями та спробами застосування адміністративного ресурсу.**

До Парламенту були обрані представники різних політичних та ідеологічних течій, зокрема — представники 13 політичних партій<sup>8</sup>. Це дало змогу, з формальної точки зору, переважно адекватно представити інтереси різних суспільних верств. Водночас, наступна діяльність Парламенту засвідчила, що він не зміг вирішити належним чином проблеми соціально-економічного розвитку. Так, не була реформована пенсійна система, не ухвалена економічна “конституція” — новий Цивільний кодекс, не здійснена реформа оплати праці та ін.

З ідеологічної точки зору, в Парламенті не було чітко визначеної та формалізованої “лівої” чи “правої” більшості, що було кроком назад, порівняно зі структурізацією Верховної Ради I скликання. Чисельну перевагу мали “ліві” політичні сили, однак самостійно вони не могли утворити більшість. Голосування за окремі законопроекти було ситуативним.

На початку роботи Верховної Ради були утворені 11 фракцій і депутатських груп<sup>9</sup>. Їх утворення відбувалося як за ідеологічними, партійними, так і за регіональними та корпоративними ознаками<sup>10</sup>.

**Склалися певні передумови для покращання законодавчої роботи Верховної Ради:** (а) впровадження принципу роботи народних депутатів у Парламенті на постійній основі, що сприяло професіоналізації їх діяльності; (б) обрання до Верховної Ради певного числа народних депутатів України попереднього скликання (56 осіб)<sup>11</sup>, які

мали практичний досвід законодавчої роботи; (в) високий освітній рівень депутатського корпусу<sup>12</sup>; (г) ухвалення Регламенту Верховної Ради (1994р.) та прийняття Закону України “Про Комітети Верховної Ради України” (1995р.).

**Процес прийняття Конституції України в 1995-1996рр. засвідчив початок структуривання Парламенту не лише по лінії “ліві — праві”, але й по лінії “пропрезидентські — антипрезидентські сили”.** Критерієм визначення позицій політичних сил стало ставлення до проекту Конституції<sup>13</sup>.

Значений період характеризується активним запровадженням президентськими структурами у політичний обіг чинника “лівої загрози”, що ґрунтувалося на значному представництві лівих сил у Парламенті та ностальгійних настроях у суспільстві. Водночас, експлуатація гасла “лівої загрози” значно зменшувала можливість створення дієздатної опозиції, яка стояла б на загальнодемократичних позиціях та охоплювала представників різних ідеологічних і політичних сил.

**Протистояння новообраного Парламенту та Президента України зосереджувалося навколо визначення конституційного обсягу повноважень кожного з цих інститутів влади в державно-політичній системі України.**

Тривалий і конфліктний процес узгодження позицій між Президентом і Верховною Радою завершився 8 червня 1995р. прийняттям Конституційного договору “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”.

**Згідно з Договором, Верховна Рада втратила частину повноважень, закріплених Конституцією 1978р.,** зокрема, право затверджувати запропоновані Президентом кандидатури на посади прем'єр-міністра, міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, голів Державного комітету у справах охорони державного кордону, Державного митного комітету, а також право самостійно призначати Генерального прокурора України, голову Служби безпеки України, голову правління Національного банку України.

<sup>8</sup> Громадянський конгрес України, Демократична партія України (ДемПУ), Комуністична партія України (КПУ), Конгрес українських націоналістів (КУН), Народний Рух України (НРУ), Партія демократичного відродження України, Партія праці, Селянська партія України (СелПУ), Соціал-демократична партія України, Соціалістична партія України (СПУ), Українська консервативна республіканська партія, Українська республіканська партія, Християнська демократична партія України.

<sup>9</sup> Фракція “Комунисти за соціальну справедливість і народовладдя” (89 народних депутатів); Соціалістична фракція (26); фракція Селянської партії України (27); фракція Народного Руху України (28); група “Реформи” (30); група “Державність” (29); група “Єдність” (33); група “Аграрники за реформи” (25); група “Центр” (31); група “Незалежні” (27); “Міжрегіональна депутатська група” (31).

<sup>10</sup> Утворення груп і фракцій за двома останніми ознаками відбувалося у зв'язку з початком становлення крупного національного капіталу та для політичного захисту його бізнес-інтересів.

<sup>11</sup> Литвин В. Політична арена України..., с.425.

<sup>12</sup> 96% народних депутатів України мали вищу освіту, 20% — вчені ступені кандидата або доктора наук. Професійний склад депутатського корпусу був наступним: інженерно-технічні працівники — 26,4%; фахівці освіти — 18,4%; сільськогосподарського виробництва — 13,95%; підприємці — 8,9%; голови колгоспів — 8,3%; працівники місцевих державних адміністрацій — 7,1%, державних підприємств та установ — 6,8%. (На початок роботи Верховної Ради). Див.: Там само, с.425, 427.

<sup>13</sup> Так, з критикою проекту Конституції виступила частина представників правочентристської групи “Реформи” (Ю.Оробець, О.Єльшакевич), тоді як інші правочентристські та центристські фракції і групи (зокрема, НРУ, “Аграрники за реформи”, “Центр”, “Державність”, “Соціально-ринковий вибір”) активно підтримували цей проект.

Перебіг подій після прийняття Конституційного договору засвідчив, що цей документ не вирішив головної проблеми — суперечностей між Парламентом і Президентом. Це прискорило розробку проекту Конституції України. Робота над проектом загострила протиріччя між Президентом і Парламентом, які полягали в різних підходах до визначення обсягу повноважень органів державної влади та способу прийняття нової Конституції України<sup>14</sup>.

28 червня 1996р. Верховна Рада ухвалила Конституцію України. Вона суттєво відрізнялася від проекту, що мав виноситися Президентом на всеукраїнський референдум, але за таких умов Президент був змушений підписати Конституцію.

Ухвалення Конституції мало як позитивні, так і негативні наслідки, що вагомою мірою і зараз визначають розвиток суспільно-політичного процесу в Україні (таблиця “Наслідки прийняття Конституції України”). У правовому сенсі Україна трансформувалася з президентської у президентсько-парламентську республіку. Нова Конституція сформувала такі правові засади організації державної влади, які послабили її стабільність, створили дуалізм у виконавчій гілці влади. Прийняття Конституції, з одного боку, дозволило Україні уникнути глибокої політичної кризи з такими можливими наслідками, як розпуск Парламенту, всенародна недовіра владі; з іншого — нова система

організації державної влади створила додаткові можливості загострення протиріч між її гілками<sup>15</sup>.

Протягом етапу як Парламент, так і глава держави займали жорсткі позиції. Конфлікт мав інтенсивний характер з періодичними загостреннями до критичного рівня (насамперед, напередодні підписання Конституційного договору та ухвалення Конституції) і відбувався за схемою “сильний Парламент — сильний Президент”. Рівень впливу Президента України на роботу Парламенту залишався незначним.

### 1.3 ТРЕТІЙ ЕТАП: 1996-2000рр.

Ключовою ознакою етапу є продовження конфлікту між Парламентом і Президентом України, що виявлявся в постійних спробах перерозподілу повноважень між главою держави та Верховною Радою через внесення змін до Конституції, прийняття законів, що реалізують її положення. Етап розпочався після ухвалення Конституції України в 1996р. і завершився в лютому 2000р. спробою формування пропрезидентської більшості.

На цей етап припали парламентські вибори, що відбулися в березні 1998р. Вибори, на відміну від попередніх, по-перше, проводилися за змішаною (мажоритарно-пропорційною) виборчою системою<sup>16</sup>; по-друге — мали переважно недемократичний характер, проходили із застосуванням адміністративного ресурсу та “брудних” технологій, що деформувало політичний вибір громадян України.

## НАСЛІДКИ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Позитивні	Негативні
<p>Остаточо закріплені державність України та гарантії основних прав і свобод її громадян; проголошено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою.</p> <p>Верховна Рада вивільнена від неприцятаних Парламенту функцій (зокрема, ліквідована “вертикаль Рад”).</p>	<p><b>Закріплений незбалансований характер системи державної влади. Значно зменшився політичний вплив Парламенту в країні.</b> Не передбачена система стримувань і противаг, яка унеможливила прояви авторитарних тенденцій у здійсненні повноважень Президентом.</p> <p><b>Президент України</b> через систему кадрових призначень контролює діяльність Уряду та вертикаль місцевих органів виконавчої влади, фактично йому не підпорядкованих. Водночас, він не несе політичної відповідальності за їх діяльність.</p> <p><b>Парламент</b> не має належних важелів впливу на діяльність Уряду та інші органи виконавчої влади. Процедури подолання Верховною Радою вето глави держави та здійснення імпліменту Президента є малореальними, у т.ч. з конституційних причин.</p> <p>Незважаючи на формальне збільшення кількості органів парламентського контролю (Рахункова палата, інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини), можливості здійснення контрольних функцій Верховною Радою, насамперед, у частині контролю над діяльністю “силових” відомств, суттєво обмежені.</p> <p><b>За українських політичних реалій, це призводить до посилення авторитарних тенденцій у країні.</b></p>
<p>Знайдено компроміс між Парламентом і Президентом. Це дозволило тимчасово призупинити політичний конфлікт, що відволікав владу від вирішення невідкладних проблем соціально-економічного розвитку України.</p>	<p><b>Частина повноважень Парламенту не реалізується внаслідок відсутності законів, що визначають відповідні механізми та процедури.</b> Згідно з Конституцією, виконання окремих повноважень Верховної Ради має регулюватися законами. Однак, багато з таких законів “заветовані” Президентом, що значно обмежує вплив та ефективність роботи Парламенту.</p> <p>Компромісний характер Конституції, наявність у ній внутрішньо суперечливих моментів, невдоволення Президента та окремих політичних сил у Парламенті її змістом відкрили можливість і надалі використовувати конституційні проблеми як привід для конфронтації між Парламентом і Президентом.</p>

<sup>14</sup> Зокрема, розглядалися такі способи прийняття Конституції: ухвалення Верховною Радою; ухвалення Верховною Радою з наступним винесенням на всеукраїнський референдум; ухвалення всеукраїнським референдумом; ухвалення спеціально скликаною Конституційною асамблеєю.

<sup>15</sup> Детальніше див.: Україна: рік з новою Конституцією. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. — Київ, 1997, с.8-14.

<sup>16</sup> Закон України “Про вибори народних депутатів України” передбачав 4% бар’єр для проходження до Парламенту політичних партій (блоків).

Запровадження змішаної системи виборів призвело до певного підвищення ролі політичних партій у суспільному житті. Партії почали розглядатися як механізм реального впливу на державну політику, зокрема, на діяльність Парламенту.

У Верховній Раді поступово почало формуватися стійке “політичне ядро” парламентських партій. До його складу належали представники КПУ, НРУ, СПУ, СелПУ — тобто “зрозумілі” електорату партії, що мали своє політичне обличчя та входили до Верховної Ради попереднього скликання. Наявність такого “ядра”, як правило, свідчить про усталеність політичних орієнтацій значної частини виборців, є чинником стабільності Парламенту та передумовою спадковості в його діяльності.

Водночас, запровадження пропорційного елементу до виборчої системи активізувало увагу до політичних партій з боку представників бізнесових кіл, оскільки для них відкрилася можливість пройти до Парламенту не шляхом особистої виборчої кампанії, а внесенням коштів за “прохідне місце” в партійному списку<sup>17</sup>. Цим та іншими чинниками (зокрема, необхідністю захисту своїх бізнесових інтересів, отримання депутатської недоторканності) можна пояснити значне зростання у Верховній Раді частки підприємців (понад 21%), які стали другою за чисельністю групою в Парламенті<sup>18</sup>. Ця обставина об’єктивно підвищила рівень лобізму в законодавчому процесі.

Зріс професіоналізм депутатського корпусу, оскільки майже втричі (з 56 до 159 осіб) зросло число депутатів попереднього скликання (скликань), які мали досвід законодавчої роботи<sup>19</sup>. Забезпеченню якості законодавчого процесу сприяв і професійний склад Парламенту; зокрема, значні професійні групи в Парламенті склали фахові економісти та юристи<sup>20</sup>. Загалом Верховна Рада III скликання ухвалила 1131 закон України<sup>21</sup>.

Політична структуризація Верховної Ради відбувалася по лінії “пропрезидентські — антипрезидентські сили”; поділ за ознакою “ліві політичні сили — неліві політичні сили” відійшов на другий план. Стійка більшість політичних сил так і не була утворена<sup>22</sup>, вона мала переважно ситуативний



характер, політична структура Верховної Ради була вкрай нестабільною. Це пояснюється, зокрема, відсутністю у потенційній більшості важелів впливу на формування Уряду та впливом глави держави на формування фракцій (груп) у Парламенті.

На початок роботи першої сесії у Верховній Раді утворилися вісім фракцій політичних партій і блоків, що подолали 4% бар’єр<sup>23</sup>. Утворення груп і фракцій відбувалося як за ідеологічною, партійною, так і за регіональною та корпоративною ознаками. Відзначалися також випадки створення фракцій і груп з метою просування особистих інтересів окремих лідерів.

Вже наприкінці 1996р. стало очевидним, що “перемир’я”, укладене між Президентом і Парламентом після прийняття Конституції, завершилося. Крім об’єктивних причин, пов’язаних зі спробою зміни балансу повноважень між гілками влади, значну роль у загостренні протистояння відіграв особистий антагонізм між Л.Кучмою та головою

<sup>17</sup> За оцінками засобів масової інформації, ціна “прохідного” місця у списку (не нижче дев’ятого) становила близько \$500 тис. і приблизно дорівнювала ціні кампанії у мажоритарному окрузі (залежно від місцевості). Див., наприклад: Шульгач Т. Чому місця в партійних списках? — День, 11 жовтня 1997р. с.17; Шара Л. Деньги против выборов. — Компаньон, 1997, №10, с.8-10.

<sup>18</sup> Див.: <http://www.cvk.ukrpack.net/indexEl.htm>.

<sup>19</sup> Див.: Там само.

<sup>20</sup> Інженери — 28,5%; фахівці освіти — 17,5%; економісти, бухгалтери, аудиторі — 11,5%; юристи — 10,8%; фахівці сільськогосподарських професій — 8,1%; хіміки, фізики, математики — 4,0%; фахівці засобів масової інформації — 3,4%; військові фахівці — 2,3%; фахівці культури та мистецтва — 2,0%; фахівці гірничих професій — 1,8%; медики — 1,6%; фахівці транспорту — 1,6%; техніки, технологи — 1,6%; соціологи, історики, психологи, політологи — 1,4% та ін. — <http://www.cvk.ukrpack.net/indexEl.htm>.

<sup>21</sup> За даними Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України.

<sup>22</sup> Ліві та лівоцентристи (фракції КПУ, ПСПУ, СПУ-СелПУ) мали в Парламенті найбільшу присутність — понад 170 депутатів; правоцентристи (фракція НРУ, частина позафракційних, окремі члени фракції НДП) мали до 70 депутатів; решта фракцій і позафракційних депутатів могли бути віднесені до центристів. Таким чином, жодна з трьох частин Парламенту не могла самостійно утворити більшість. Водночас, у Верховній Раді була дуже висока концентрація антипрезидентських сил, до яких, крім лівих фракцій, належали члени фракції партії “Громада” та частина позафракційних правоцентристів.

<sup>23</sup> Фракція КПУ — 132 народних депутати; Народно-демократичної партії (НДП) — 69; НРУ — 50; партії “Громада” — 43; СПУ-СелПУ — 39; Соціал-демократичної партії України (об’єднаної) (СДПУ(о)) — 27; Партії зелених України (ПЗУ) — 25; Прогресивної соціалістичної партії України (ПСПУ) — 21. Див.: УНІАР, 6 травня 1998р.



Верховної Ради О.Морозом. Конфлікт отримав продовження та розвивався за наступними напрямками<sup>24</sup>:

❖ **намагання внести зміни до Конституції України з метою перерозподілу повноважень на користь Верховної Ради.** Найвищою точкою протистояння стало літо 1997р., коли в Парламенті дискутувалося питання про можливість внесення змін до Конституції, які, зокрема, значно обмежували б повноваження глави держави<sup>25</sup>;

❖ **боротьба навколо змісту законів, що регулюють конституційні повноваження Президента та Верховної Ради, а також навколо процедури набуття чинності цими законами.** Постійними конфліктами супроводжувалося прийняття першочергових законів, що мали регулювати повноваження органів влади в центрі та на місцях згідно з новою Конституцією України;

❖ **боротьба за право звільнення або призначення певних посадових осіб.** Так, у жовтні 1996р. між Верховною Радою і Президентом розгорнувся конфлікт з приводу призначення Л.Кучмою голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України без згоди законодавчого органу<sup>26</sup>.

Обидві сторони протистояння вдавалися до використання крайніх засобів, що мали у своєму розпорядженні. **Верховна Рада намагалась оголосити початок процедури імпичменту Президенту України.** У вересні 1997р. можливість початку процедури імпичменту розглядав Комітет Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи<sup>27</sup>.

**Президентські структури в цей самий час розглядали можливість розпуску Парламенту.** Існував і сценарій подовження повноважень Верховної Ради на рік, метою чого, на думку окремих депутатів, було позбавлення Парламенту легітимності<sup>28</sup>.

**Політичний сенс протистояння між Парламентом і Президентом на цьому етапі полягав у намаганнях глави держави, який справляв значний вплив на діяльність Верховної Ради, створити підконтрольний йому та об'єктивно слабкий Парламент.**

Це виявилось у наступних діях президентських структур:

❖ **вплив Адміністрації Президента та органів виконавчої влади: (1) на процес виборів до Парламенту з метою отримання в останньому значного**

**представництва пропрезидентських сил.** Парламентські вибори в березні 1998р., за оцінками експертів, стали першими, які відбувалися із застосуванням адміністративного ресурсу, що виявився в безпосередньому використанні владних повноважень з метою тиску на політичний вибір громадян та маніпулюванні масовою свідомістю через застосування новітніх політичних технологій<sup>29</sup>; (2) **на процес формування керівництва Парламенту** (наприклад, під час обрання спікера у травні-червні 1998р.), **його політичної структури;**

❖ **активному втручанні президентських структур і представників пропрезидентських фінансово-політичних угруповань у діяльність Верховної Ради, зокрема, з метою зміни балансу сил за рахунок утворення нових пропрезидентських фракцій** (наприклад, фракція “Відродження регіонів”, група “Трудова Україна”);

❖ **цілеспрямованому формуванню негативного іміджу Верховної Ради через державні та контрольовані пропрезидентськими колами ЗМІ.** З одного боку, було припинене висвітлення діяльності Парламенту в прямому теле- та радіоэфірі<sup>30</sup>; з іншого — започатковані підготовка та поширення негативних і тенденційних матеріалів про Верховну Раду в друкованих та електронних ЗМІ<sup>31</sup>. Такі дії на фоні нездатності Верховної Ради ефективно здійснювати законотворчу діяльність, призвели до підризу суспільної довіри до



<sup>24</sup> Детальніше про його перебіг див.: Україна: рік з новою Конституцією. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. — Київ, 1997, с.15-18.

<sup>25</sup> Див., наприклад: Туглук В. Неконституційно звинувачувати парламент у конституційному перевороті. — Голос України, 6 серпня 1997р., с.2; Мусіяка В. Питання про розпуск Парламенту — це смішно і сумно. — День, 8 серпня 1997р., с.2; Рахманін С. Кому вигоден розпуск парламенту? — Киевские ведомости, 1 августа 1997г., с.4.

<sup>26</sup> Див.: Україна: рік з новою Конституцією..., с.15. Відповідно до п.24 статті 85 Конституції України Верховна Рада надає згоду на звільнення та призначення голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

<sup>27</sup> За звинуваченням Президента України у “зловживанні владою”, що полягало в невідповідності главою держави Закону України “Про місцеві державні адміністрації” після того, як Верховна Рада подолала накладене на нього вето.

<sup>28</sup> Див.: Дмитричева О. Парламентарии политических взяток не берут. — Киевские ведомости, 2 июля 1997г., с.3; Марчук Є. Пролонгаційний капкан для довірливих. — День, 6 серпня 1997р., с.3.

<sup>29</sup> Див.: Політичні партії напередодні виборів: стан і тенденції. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Центр Разумкова 2001, Київ, 2002, с.37-53.

<sup>30</sup> Див.: Постанова Верховної Ради України “Про порушення законодавства України про порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України” №8-XIV від 13 травня 1998р.

<sup>31</sup> Див.: Дорошенко Ю., Міняйло Ю. Парламентська кишеня — місце, де здійснюються мрії. — Україна молода, 14 серпня 1997р., с.3; Хватай пока дають безплатно. — Независимость, 13 июня 1997г., с.2; Троян Л. Сколько стоит чартерный рейс? Самолет для депутата: версии и гипотезы. — Киевские ведомости, 13 августа 1997г., с.3.



Парламенту. За даними Інституту соціології НАН України та фонду “Демократичні ініціативи”, в червні 1997р. Верховній Раді України “цілком довіряли” та “скоріше довіряли” лише 6,9% опитаних<sup>32</sup>.

**Конфлікт Президента з опозиційною частиною Парламенту мав постійний характер з періодичними загостреннями та відбувався за схемою “слабкий Парламент — сильний Президент”. Його результатом стало ще більше послаблення позицій Парламенту, яке тривало й надалі. Вплив Президента України на роботу Парламенту був значним.**

#### 1.4 ЧЕТВЕРТИЙ ЕТАП: 2000-2002рр.

Ключовими ознаками етапу є створення пропрезидентської більшості, зміна керівництва Парламенту “силовим” шляхом (лютий 2000р.) та намагання обмежити повноваження Парламенту через проведення всеукраїнського референдуму (квітень 2000р.). Відповідно, етап розпочався створенням згаданої пропрезидентської більшості і завершився парламентськими виборами 2002р., формуванням нової структури Парламенту та встановленням іншого типу стосунків між Верховною Радою і главою держави.

**На цьому етапі Президент України намагався обмежити повноваження Парламенту через механізми народного волевиявлення<sup>33</sup> та забезпечити повний контроль над роботою Верховної Ради.**

**Для досягнення першої мети 15 січня 2000р. Президент видав Указ, яким на всеукраїнський референдум виносилися питання про: (1) розширення підстав для розпуску Президентом Парламенту<sup>34</sup>; (2) обмеження депутатської недоторканності; (3) зменшення числа народних депутатів України з 450 до 300; (4) запровадження двопалатного Парламенту<sup>35</sup>.**

Зважаючи на сумнівність правових підстав проведення референдуму<sup>36</sup>, а також на необхідність формування громадської думки про підтримку питань, винесених на референдум, президентськими структурами була розгорнута широкомасштабна кампанія з пропаганди президентської ініціативи та масованої дискредитації Верховної Ради.

За офіційними даними, 16 квітня 2000р. переважна більшість громадян підтримали винесені на всеукраїнський референдум питання. Водночас, за оцінками як вітчизняних, так і закордонних експертів, референдум проводився з численними порушеннями законодавства та застосуванням

адміністративного ресурсу, — що дало можливість поставити під сумнів його результати.

Президенту не вдалося скористатися результатами референдуму, згідно з якими він міг отримати значні важелі впливу на Верховну Раду, перекласти на неї повну відповідальність за ситуацію в країні. Парламент не підтримав законопроект, внесений Президентом, та не імплементував результати всеукраїнського референдуму.

**Для досягнення повної контрольованості роботи Парламенту в лютому 2000р. пропрезидентські сили ініціювали створення парламентської більшості<sup>37</sup>, “силовим” шляхом усунувши від керівництва Верховною Радою представників лівих політичних сил. На цьому етапі вплив Президента на діяльність Верховної Ради мав вирішальний характер.**

Створення більшості відбувалося під відвертим політичним тиском пропрезидентських структур. Значне місце у її формуванні, на думку окремих депутатів, відіграв фінансовий чинник. Роль “донора” процесу взяли на себе наближені до Президента фінансово-політичні групи, що мали в Парламенті власні фракції<sup>38</sup>. В результаті, до складу більшості ввійшли практично всі неліві депутатські об’єднання, а також члени раніше опозиційної фракції “Громада”.

**Однак, більшість не могла бути стійкою, оскільки: (1) вона створювалася “під конкретний проект” — переобрання керівництва Верховної Ради, із застосуванням засобів політичного тиску та прямого підкупу окремих депутатів; (2) до неї входили ідеологічно різні сили, інтереси яких пізніше розійшлися з інтересами Президента та його оточення.**

Розпад пропрезидентської “більшості” відбувся під час різкого загострення суспільно-політичної ситуації, спричиненого зникненням журналіста Г.Гонгадзе, оприлюдненням записів майора М.Мельниченка, відставкою Уряду В.Ющенка, який підтримували частина правочентристських фракцій - членів більшості.

**Цей етап характеризувався схемою “слабкий Парламент - сильний Президент”. Конфлікт мав інтенсивний характер, що визначався постійною гострою конфронтацією Президента України з опозиційною частиною Парламенту. Вплив Президента на роботу Парламенту на нетривалій період досяг рівня вирішального, особливо під час формування та діяльності пропрезидентської більшості.**

<sup>32</sup> Див.: <http://qsilver.queensu.ca/~csd/ukarchive/>.

<sup>33</sup> Ще під час передвиборної кампанії 1999р. Л.Кучма заявляв, що не піде на неконституційний розпуск Парламенту, однак положення Конституції про механізм розпуску Верховної Ради, як і питання недоторканності депутатів, треба винести на референдум і розв’язати “раз і назавжди”. Див.: *Вибори. До і після (біографія, передвиборні програми, висловлювання Л.Д.Кучми)*. — Київ, 2000, с.33.

У передвиборній програмі кандидата в Президенти України Л.Кучми були зафіксовані такі положення стосовно Парламенту: “двопалатний парламент; політично відповідальна більшість у парламенті на базі широкої суспільної коаліції; уряд парламентської більшості, народної довіри і відповідальності...”. — Там само, с. 27.

<sup>34</sup> У разі неможливості сформувати постійну більшість та в разі незатвердження протягом трьох місяців державного бюджету.

<sup>35</sup> Указ Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” №65 від 15 січня 2000р.

<sup>36</sup> Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, що регулює процедуру проведення всеукраїнського референдуму та імплементує його результати, був ухвалений у 1991р. Основні його норми не відповідають положенням Конституції України, що створює правову колізію. Водночас, саме на підставі згаданого Закону був організований і проведений всеукраїнський референдум у 2000р.

<sup>37</sup> Зміна політичної структури Парламенту відбувалася і в силу інших причин. Так, через розкол в НРУ утворилися дві нові партійні фракції — НРУ та Українського Народного Руху (УНР); фракція СПУ-СелПУ розкопалася на дві частини, після чого фракція СелПУ припинила існування. Утворилися фракції партій “Батьківщина” (до неї увійшли кілька колишніх “громадівців”) та “Яблуко”, група “Солідарність”. Окремі аналітики відзначали, що розколи названих фракцій були спровоковані діяльністю владних структур з метою ослаблення антипрезидентських сил.

<sup>38</sup> За окремими оцінками, за перехід депутата до іншої фракції у період формування більшості платили \$30-50 тис. Див.: Жаловага Л., Скрыбін Д. Олександр Євльашкевич: “Якщо в парламенті збережеться демократія, то це буде прикладом для всього суспільства”. — День, 10 лютого 2000р., с.4.

### 1.5 П'ЯТИЙ (СУЧАСНИЙ) ЕТАП: 2002р.

Ключовою ознакою сучасного етапу еволюції Парламенту є зміна характеру стосунків між опозиційною частиною Парламенту та Президентом, загострення боротьби між ними, зумовлене наближенням президентських виборів 2004р. Етап розпочався обранням у березні 2002р. Верховної Ради IV скликання. Його завершення може бути пов'язане з обранням нового Президента України або здійсненням політичної та конституційної реформ, які б збалансували систему організації державної влади.

**Парламентські вибори у березні 2002р. проводилися за мажоритарно-пропорційною системою і мали переважно недемократичний характер, що не дозволило адекватно представити суспільні інтереси в Парламенті.**

Водночас, незважаючи на тотальне застосування владою адміністративного ресурсу та “брудних” політичних технологій, опозиційні до Президента сили досягли на виборах значного успіху<sup>39</sup>. На виборах за партійними списками представники опозиційних партій і блоків (Блок Віктора Ющенка “Наша Україна”, Блок Юлії Тимошенко (БЮТ), КПУ, СПУ) разом здобули понад 57% голосів виборців, тоді як пропрезидентські партії і блоки (Блок “За Єдину Україну!”, СДПУ(о)) — втричі менше (понад 18%). При цьому, опозиційні партії і блоки здобули перші місця на виборах за партійними списками в переважній більшості регіонів України.

Політична структуризація Парламенту відбувалася за критерієм ставлення до Президента України: “пропрезидентські — антипрезидентські сили”. На початку роботи новообраної Верховної Ради в ній нараховувалося шість фракцій, що відповідало кількості партій і блоків, які подолали виборчий бар’єр<sup>40</sup>. Таким чином, утворення фракцій і груп у Парламенті формально відбувалося за партійною, ідеологічною ознаками. Однак, уже невдовзі у Верховній Раді розпочалося створення фракцій і груп за регіональною та корпоративною ознаками, а також під окремих лідерів<sup>41</sup>.

Головною метою Президента на сучасному етапі є встановлення контролю над діяльністю Верховної Ради, оскільки це — одна з необхідних умов забезпечення його інтересів на наступних президентських виборах. Для реалізації цього завдання президентські структури вдалися до наступних кроків.

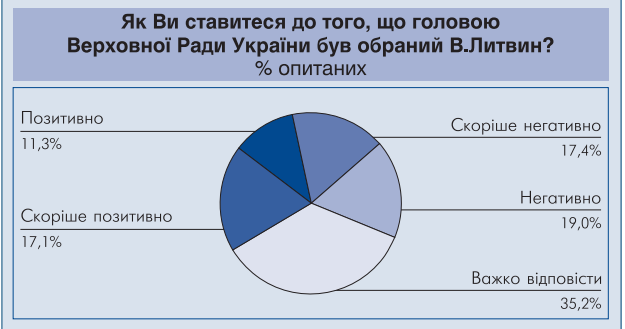
**(1) Здійснення впливу на процес обрання керівництва Верховної Ради.** Опозиційні фракції мали

можливість обрати своїх представників до керівництва Парламенту, однак через взаємну недовіру та недотримання домовленостей цього зробити не вдалося.

Водночас, для того, щоб забезпечити голоси, яких не вистачало для обрання пропрезидентського керівництва Парламенту, з боку Адміністрації Президента та підконтрольних главі держави силових структур на народних депутатів з опозиційних фракцій (передусім, пов'язаних з бізнесом) чинився потужний тиск<sup>42</sup>.

У результаті, вдалося створити ситуативну більшість для обрання керівництва Верховної Ради, яке повністю складалося з представників пропрезидентських фракцій: 28 травня 2002р. за “пакет” В.Литвин — Г.Васильєв — О.Зінченко проголосували 226 народних депутатів.

Реакція громадян України на обрання керівництва Верховної Ради осіб з пропрезидентських фракцій була переважно негативною. За результатами соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова після обрання керівництва Верховної Ради, позитивне ставлення до обрання головою Верховної Ради В.Литвина засвідчили 28,4% респондентів (“позитивне” — 11,3% та “скоріше позитивне” — 17,1%); негативне — 36,4% (“негативне” — 19,0% та “скоріше негативне” — 17,4%)<sup>43</sup>.



**(2) Здійснення впливу на розподіл керівних посад у парламентських комітетах.** Тривалий і конфліктний процес переговорів та узгоджень між пропрезидентськими силами та опозицією стосовно обрання керівництва комітетів завершився компромісом. Головами 15 із 24 парламентських комітетів були обрані представники опозиції (фракцій “Наша Україна”, КПУ, СПУ, БЮТ). Внаслідок цього опозиція отримала важелі впливу на законотворчий процес, збільшила свою політичну вагу.

<sup>39</sup> Винятком стали лише окремі області Сходу (передусім Донецька) та Півдня України, де обласне керівництво використовувало гасла, що ґрунтувалися на “регіональному еґоїзмі” та застосувало адміністративний ресурс з особливим цинізмом. Про важливість виборів для Президента свідчить факт масового звільнення керівників місцевих адміністрацій у регіонах, де перемогла опозиція. Так, за підрахунками експертів Центру Разумкова, в період з 1 квітня по 10 липня 2002р. Президент звільнив з посад керівників 85 районних державних адміністрацій. У 33 районах з числа тих, де були звільнені керівники, перше місце на виборах зайняла “Наша Україна”, у 33 — КПУ, у семи районах — СПУ. Натомість, блок “За Єдину Україну!” в цих районах зайняв переважно треті-п’яті місця, а в 12 районах — взагалі не подолав 4% бар’єр.

<sup>40</sup> Фракція “Єдина Україна” нараховувала 177 народних депутатів (при цьому, більшість фракції склали депутати, обрані від партій-членів блоку в одномандатних округах або позапартійні мажоритарники); “Наша Україна” — 119 депутатів, фракція КПУ — 64; фракція СДПУ(о) — 31; фракція Блоку Юлії Тимошенко — 23; фракція СПУ — 22. Ще 10 депутатів не входили до складу фракцій і груп.

<sup>41</sup> Детальніше про це див. наступний розділ.

<sup>42</sup> Так, преса повідомляла про те, що з метою тиску на одного з депутатів “Нашої України”, який під час обрання керівництва Верховної Ради відмовився перейти до фракції блоку “Єдина Україна”, Президент Л.Кучма вдавня навіть до звернення до свого російського колеги В.Путіна. Див.: Мостова Ю. Час збирати троянди і сіяти колочки. — Дзеркало тижня, 21 червня 2002р., с.2.

Повідомлялося також про те, що “членів фракції “Наша Україна” викликають в урядові кабінети, де в ультимативній формі вимагають голосувати за одного з претендентів на посаду спікера Парламенту. До цієї роботи також долучилися силові структури”. Див.: 2002 год: основные тенденции в украинской политике и экономике. Сборник аналитических материалов. — Киев, 2003, с.71.

<sup>43</sup> Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 17 по 25 червня 2002р. Опитано 2006 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України. Похибка вибірки 2,3%.

Однак, пропрезидентські сили залишилися невдоволені такими результатами. Конфлікт отримав розвиток у процесі створення пропрезидентської більшості, який розпочався в липні 2002р. Більшість формувалася на базі фракцій і груп - членів блоку “За Єдину Україну!” та СДПУ(о). Зважаючи на те, що чисельність пропрезидентських сил була недостатньою для формування дієздатної більшості, він супроводжувався тиском на депутатів з опозиційних фракцій та їх позафракційних колеґ<sup>44</sup>.

У результаті, 27 вересня 2002р. була створена парламентська більшість загальною чисельністю 226 депутатів (у складі дев'яти пропрезидентських фракцій і груп та частини позафракційних депутатів). Учасники більшості підписали Угоду<sup>45</sup> та Положення про більшість, у яких визначили засади її діяльності та першочергові політичні завдання<sup>46</sup>.

Однак, більшість виявилася фактично недієздатною і формальною. По-перше, незважаючи на підписану Угоду, вона була різногідною за корпоративними та регіональними інтересами; по-друге, вона формувалася під конкретні завдання — перерозподіл парламентських комітетів і посад в Уряді, що свідчило про її ситуативний і тимчасовий характер; по-третє, виявилось, що 226 народних депутатів — це замало для її стабільної роботи<sup>47</sup>.

Для збільшення чисельності більшості, за свідченнями депутатів, президентськими структурами застосовувалися різні методи: від організації тиску з боку силових і контролюючих органів (про що йшлося вище) — до прямого підкупу<sup>48</sup>.

**(3) Формування “псевдокоаліційного” Уряду.** Після відставки Уряду А.Кінаха, 21 листопада 2002р. Верховна Рада дала згоду на призначення В.Януковича прем'єр-міністром України<sup>49</sup>. Формування нового Кабінету Міністрів формально здійснювалося на основі висування й узгодження кандидатур депутатськими фракціями та групами парламентської більшості<sup>50</sup>. 7 грудня 2002р. прем'єр-міністр В.Янукович, голова Верховної Ради В.Литвин і керівники депутатських фракцій і груп - члени парламентської більшості, підписали

“Політичну угоду про співробітництво і солідарну відповідальність”, якою політично формалізували відповідальність більшості за дії Уряду.

17 грудня 2002р. парламентська більшість прийняла ряд рішень, зокрема, про переобрання керівників парламентських комітетів з числа опозиції, призначення головою Національного банку України С.Тігіпка, скасування результатів голосування проекту Закону України “Про державний бюджет України на 2003 рік” у другому читанні.

Однак, представники опозиційних фракцій звинуватили більшість у фальсифікації результатів голосування і блокували роботу Парламенту. Після напружених переговорів, 24 грудня 2002р. було скасоване рішення про перерозподіл парламентських комітетів<sup>51</sup> і відновлена дієздатність Парламенту<sup>52</sup>.

Отже, спроби формування стабільної більшості шляхом адміністративного та “силового” впливу виявилися неефективними. Це свідчить, у т.ч. про те, що особисті та корпоративні інтереси навіть лояльних до влади депутатів нерідко розходяться з інтересами президентської команди.

Сьогодні пропрезидентська більшість має формальний характер, а голосування відбуваються ситуативно. Парламентська більшість може бути дієздатною лише в тому разі, якщо вона сформована на програмно-ідеологічних засадах, конституційно пов'язана із формуванням та діяльністю Уряду.

Діючий Кабінет Міністрів є коаліційним лише за назвою, оскільки: по-перше, він сформований на основі кулуарних домовленостей, а не спільної політичної програми більшості; по-друге, відсутність конституційних засад взаємодії парламентської більшості та Уряду (зокрема, визначення механізмів її впливу на формування Уряду та реалізації солідарної відповідальності за результати його діяльності) робить взаємодію між Парламентом і Кабінетом Міністрів фактично заручницею Президента.

Отже, сучасний етап еволюції Верховної Ради характеризується гострим антагоністичним конфліктом між Президентом України та опозиційною частиною

<sup>44</sup> 29 серпня 2002р. лідер “Нашої України” В.Ющенко висловив протест проти формування більшості президентською Адміністрацією і заявив, що на депутатів-бізнесменів “Нашої України” здійснюється тиск з метою примусити їх до виходу з фракції. Див.: 2002 год: основные тенденции в украинской политике и экономике. Сборник аналитических материалов. — Киев, 2003, с.81.

<sup>45</sup> Див.: Угода про утворення та основні засади діяльності постійно діючої парламентської більшості у Верховній Раді України IV скликання. — Голос України, 10 жовтня 2002р., с.3-4.

<sup>46</sup> Згідно з цим документом, більшість взяла на себе відповідальність за: законодавчий процес і політичні дії Верховної Ради; формування коаліційного Уряду та результати його діяльності; конструктивну співпрацю з Президентом України та Кабінетом Міністрів. У якості одного з першочергових завдань більшості був визначений перерозподіл керівних посад у Верховній Раді. Див.: Положення про постійно діючу парламентську більшість у Верховній Раді України четвертого скликання. — Голос України, 10 жовтня 2002р., с.4.

<sup>47</sup> Так, вже 15 жовтня 2002р. народний депутат України В.Сівкович (позафракційний) оголосив про тимчасове призупинення своєї участі в парламентській більшості у зв'язку з подіями навколо затримання органами внутрішніх справ бізнесмена К.Григорішина та порушення прав самого народного депутата. На знак солідарності з В.Сівковичем членство в більшості призупинили також співголова депутатської групи “Народовладдя” О.Беспалов і ще троє представників цієї групи, внаслідок чого чисельність більшості скоротилася нижче необхідного мінімуму.

<sup>48</sup> Шовкун Л. Почім продаються депутати? — Україна молода, 9 жовтня 2002р., с.1,3.

<sup>49</sup> За це рішення проголосували 234 з 237 народних депутатів України. Кандидатуру В.Януковича одноставно підтримали фракції і групи більшості, більшість позафракційних депутатів і два депутати з опозиційних фракцій.

<sup>50</sup> У новому складі Кабінету Міністрів свої портфелі зберегли вісім міністрів, серед яких чотири — на посадах, що не виносилися на розподіл (Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції), чотири — на своїх попередніх посадах, але підтримані тією або іншою фракцією (Міністерство освіти і науки, Міністерство культури й мистецтв, Міністерство транспорту, Міністерство промислової політики).

<sup>51</sup> Постанова Верховної Ради України “Про деякі заходи щодо забезпечення роботи Верховної Ради України” №344-IV від 24 грудня 2002р. За документ проголосували 246 депутатів із 364, тобто його підтримали кілька представників фракцій більшості.

<sup>52</sup> У період з 24 по 27 грудня 2002р. Верховній Раді вдалося прийняти Державний бюджет України на 2003р. (у “компромісній” для Парламенту та Уряду редакції), ухвалити закони, спрямовані на поповнення доходної частини бюджету, на скасування санкцій FATF проти України та ін.

## ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ I-IV СКЛИКАНЬ

Характеристика	Верховна Рада I скликання (1990-1994рр.)	Верховна Рада II скликання (1994-1998рр.)	Верховна Рада III скликання (1998-2002рр.)	Верховна Рада IV скликання (з 2002р.)
<b>Тип виборчої системи</b>	Мажоритарний	Мажоритарний	Змішаний (мажоритарно-пропорційний)	Змішаний (мажоритарно-пропорційний)
<b>Характер виборів</b>	Переважно демократичний, з окремими порушеннями	Переважно демократичний, з окремими порушеннями та спробами застосування адміністративного ресурсу	Переважно недемократичний, із застосуванням адміністративного ресурсу та “брудних” політичних технологій	Переважно недемократичний, з масштабним застосуванням адміністративного ресурсу та “брудних” політичних технологій
<b>Характер роботи народних депутатів</b>	До листопада 1992р. — на непостійній основі; з листопада 1992р. — на постійній основі	На постійній основі	На постійній основі	На постійній основі
<b>Представництво суспільних інтересів</b>	Переважно адекватне	Переважно неадекватне	Деформоване	Переважно деформоване
<b>Принцип політичної структуризації Верховної Ради</b>	Ліві політичні сили — неліві політичні сили	Ліві політичні сили — неліві політичні сили, з окремими елементами структурування по лінії пропрезидентські — антипрезидентські сили	Пропрезидентські — антипрезидентські сили, з елементами структурування по лінії ліві політичні сили — неліві політичні сили	Пропрезидентські — антипрезидентські сили
<b>Принцип формування парламентських фракцій і груп</b>	За ідеологічною та партійною ознаками	За ідеологічною, партійною, регіональною та корпоративною ознаками	За корпоративною, регіональною, партійною та ідеологічною ознаками, зі створенням фракцій під конкретного лідера	За корпоративною, партійною, ідеологічною та регіональною ознаками, зі створенням фракцій під конкретного лідера
<b>Наявність більшості</b>	Формалізована більшість у складі “групи 239”	Ситуативна більшість	До лютого 2000р. — ситуативна більшість. 3 лютого 2000р. до травня 2001р. — пропрезидентська більшість. 3 травня 2001р. — ситуативна більшість	Формально — пропрезидентська більшість, насправді — ситуативна
<b>Вплив Верховної Ради на формування та діяльність Уряду</b>	Значний	Обмежений	Обмежений	Формально — підвищений (внаслідок формування псевдокоаліційного Уряду В.Януковича), насправді — обмежений
<b>Можливості здійснення парламентського контролю</b>	Значні	Обмежені	Обмежені	Обмежені
<b>Вплив Президента на діяльність Верховної Ради</b>	Незначний	Незначний	Значний. 3 лютого 2000р. до травня 2001р. — вирішальний	Значний
<b>Взаємовідносини між Верховною Радою і Президентом</b>	“Сильний Парламент — слабкий Президент”: млявоплинний конфлікт з періодичними загостреннями	“Сильний Парламент — сильний Президент”: інтенсивний конфлікт з періодичними загостреннями	“Слабкий Парламент — сильний Президент”: інтенсивний конфлікт з опозиційною частиною Парламенту з періодичними загостреннями	“Послаблений Парламент — послаблений Президент”: гострий антагоністичний конфлікт з опозиційною частиною Парламенту





Парламенту. Схему відносин між Президентом і Парламентом можна визначити як “послаблений Парламент — послаблений Президент”. Водночас, зберігається значний рівень впливу Президента на роботу Парламенту.

Головний сенс політичного протистояння між Верховною Радою та главою держави полягає у намаганнях Президента забезпечити повну контрольованість законодавчого органу з метою забезпечення власного політичного самовиживання або створення максимально сприятливих умов для проведення президентської кампанії визначеного Л.Кучмою наступника.

## ВИСНОВКИ

Результат становлення та діяльності Парламенту протягом 1990-2003рр. узагальнені в таблиці “Основні характеристики діяльності Верховної Ради I-IV скликань”. На підставі здійсненого аналізу можна зробити наступні висновки.

*Україна дедалі більш упевнено просувається шляхом “адміністративної демократії”.* Парламентські вибори 1998р. та 2002р. мали переважно недемократичний характер внаслідок застосування владою адміністративного ресурсу та “брудних” політичних технологій. В умовах українських політичних реалій, застосуванню адміністративного ресурсу сприяє змішана система виборів до Верховної Ради, оскільки найбільший вплив на політичний вибір громадян здійснюється владою у мажоритарних округах. Крім цього, переважно з депутатів-мажоритарників шляхом тиску створюються пропрезидентські фракції і групи у Верховній Раді.

*Діяльність Парламенту стає все більш контрольованою Президентом, який справляє значний вплив на його роботу, у т.ч. із застосуванням засобів нелегітимного характеру.* Це досягається за рахунок тиску на процесі обрання керівництва Парламенту; політичної структуризації Верховної Ради шляхом ліквідації (створення) окремих фракцій (груп); формування більшості; а також на законодавчий процес, зокрема, шляхом застосування права вето на закони, що визначають процедури здійснення повноважень Парламентом або його взаємодії з іншими органами влади.

Така ситуація призводить до постійного конфлікту між Президентом і Парламентом (або його опозиційною частиною), який останнім часом набув антагоністичного характеру. Головним принципом політичної структуризації Парламенту став поділ по лінії “пропрезидентські — антипрезидентські сили”.

Процеси формування більшості у Верховній Раді протягом травня-грудня 2002р. засвідчили безперспективність спроб створення дієздатної більшості шляхом адміністративного тиску, а також — необхідність визначення конституційних засад взаємодії більшості та Кабінету Міністрів.

*Представництво суспільних інтересів у Парламенті набуває все більш деформованого характеру.*

Фракційна структура Верховної Ради, внаслідок дії чинників нелегітимного характеру, не відповідає політичному вибору громадян. Якщо у Верховній Раді I та II скликань фракції і групи формувалися переважно за ідеологічною і партійною ознаками, то з 1998р. вони створюються у т.ч. за корпоративною та регіональною ознаками, а також для просування особистих інтересів політичних лідерів.

*Конституцією України закріплений незбалансований характер системи державної влади.* По-перше, це зумовлює постійний політичний конфлікт між гілками влади за перерозподіл повноважень, відволікає їх від вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку країни. По-друге, обмежує вплив Верховної Ради на формування Уряду (що зумовлює існування лише ситуативної більшості), спричиняє неможливість або неефективне виконання Парламентом окремих функцій (зокрема, контрольної) призводить до зменшення його ролі в політичній системі країни. Це негативно відбивається на розвитку демократії, провокує авторитарні тенденції в державі.

Відсутність політичної відповідальності глави держави, за умови його вирішального впливу на вертикаль виконавчої влади, на судові органи викликала необхідність політичної та конституційної реформ, головною метою яких є демократизація суспільного життя України та створення системи відповідальної влади.

*На сьогодні Парламент залишається органом влади, який має найбільш демократичний характер.* Діюча Верховна Рада працюватиме в умовах кампанії з виборів Президента України у 2004р. Парламент має найбільші, порівняно з іншими державними інституціями, засоби для того, щоб забезпечити проведення чесних і відкритих для громадськості президентських виборів.

Під час виборів парламентські можливості намагатимуться використати всі представлені в Парламенті політичні сили — як опозиційні, так і провладні. Тому для українського суспільства вкрай важливо, щоб Верховна Рада стала гарантом демократичності процесу обрання нового Президента. Від результатів цих виборів залежить, чи стане Україна на шлях повноцінного демократичного розвитку, чи й надалі еволюціонуватиме в бік “адміністративної демократії”, як це відбувається в багатьох пострадянських країнах.

Такий розвиток суспільно-політичних подій визначає необхідність здійснення в Україні політичної та конституційної реформ, з метою збалансування повноважень у трикутнику “Парламент-Президент-Уряд”. У результаті цих реформ парламентська більшість має отримати вирішальний вплив на формування Уряду; вибори до Верховної Ради — проходити на пропорційній основі; функції парламентського контролю повинні бути значно посилені. Такі демократичні зміни створять сприятливі політичні умови для становлення впливових партій, незаангажованих ЗМІ, чисельних громадських організацій, громадянського суспільства загалом. ■

## 2. ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ

**А**наліз перебігу та результативності роботи Верховної Ради протягом 1990-2003рр. дозволяє виокремити низку чинників, що обмежують ефективність її діяльності, а отже — негативно позначаються на соціально-економічній ситуації в країні.

У цьому розділі характеризуються найбільш значимі з таких чинників: (1) особливості конституційної системи організації державної влади; (2) характер взаємодії Верховної Ради та Президента України; (3) тип політичного структурування Парламенту; (4) організація законодавчого процесу; (5) можливості здійснення функцій парламентського контролю; (6) імідж Парламенту в громадській думці.

### 2.1 ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Правове поле України не передбачає законодавчого закріплення статусу парламентської більшості у Верховній Раді, яка мала б право формувати Уряд і призначати прем'єра. Водночас, усі реальні важелі впливу на формування Уряду та вертикаль виконавчої влади зосереджені в руках Президента України. Фактично, в Україні діють два Уряди — Кабінет Міністрів та Адміністрація Президента України.

Це підтверджується й ситуацією, що склалася з “коаліційним” Урядом В.Януковича. У Президента збереглися всі важелі впливу на Кабінет Міністрів — як конституційні, так і персональні. Натомість, обсяг конституційних повноважень Верховної Ради в частині впливу на Уряд не збільшився, оскільки до Конституції не були внесені зміни, які б давали парламентській більшості додаткові важелі впливу на Уряд, зокрема — в частині його формування.

Крім того, відсутні дієві механізми відповідальності депутатських фракцій і груп за діяльність в Уряді висунутих ними кандидатур та реалізації солідарної відповідальності парламентської більшості й Кабінету Міністрів<sup>53</sup>.

Існують проблемні моменти і в робочих контактах профільних парламентських комітетів і відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, за оцінками голів окремих комітетів Верховної Ради, керівники та посадові особи органів виконавчої влади можуть ігнорувати запрошення на засідання комітетів, керівники комітетів не завжди запрошуються на

колегії міністерств і відомств, між профільними парламентськими комітетами та відповідними міністерствами і відомствами немає постійного взаємного інформування про свою діяльність.

Отже, без вирішення принципового питання — правового вноормування статусу більшості та механізмів її взаємодії з Урядом — усі спроби формування “коаліційного” Уряду будуть, по суті, лише імітацією цього процесу, внаслідок чого на Верховну Раду покладатиметься відповідальність за дії органу, на який вона реально не впливає. Крім того, має бути законодавчо врегульоване питання взаємодії органів Верховної Ради та міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Надання Верховній Раді конституційних повноважень формувати Уряд мало стати стрижнем політичної реформи, проголошеної Президентом 24 серпня 2002р., та започаткувати впровадження в Україні моделі парламентсько-президентської республіки. 5 березня 2003р. Президент Л.Кучма виніс на всенародне обговорення та подав до Верховної Ради для попереднього вивчення та обговорення проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, який передбачає реформування системи державної влади<sup>54</sup>. Однак, аналіз проекту свідчить, що він за своєю суттю спрямований на посилення повноважень не Парламенту (що декларується), а самого Президента.

Найбільш суттєвими із запропонованих у законопроекті змін є: запровадження двопалатного Парламенту; скорочення чисельності депутатського корпусу; надання парламентській більшості права формувати Уряд; запровадження практики прийняття законів безпосередньо референдумом.

<sup>53</sup> Наприкінці 2002р. лідер фракції СДПУ(о) Л.Кравчук висловив своє невдоволення діями парламентської більшості та заявив, що вона фактично припинила існування. Однак, така заява не стала підставою для відкликання з Уряду представників СДПУ(о). Див.: Сонюк В. Леонід Кравчук: “...Все розвалено”. — День, 26 грудня 2002р., с.1.

<sup>54</sup> Див.: Указ Президента України “Про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” №197 від 6 березня 2003р. — <http://www.president.gov.ua/officdocuments/140844348.html>; Законопроект Кучми: дослівно. — <http://www.pravda.com.ua/archive/2003/march/6/5.shtml>.



Законопроект містить певні положення, що відповідають декларованим Президентом намірам переходу до моделі парламентсько-президентської республіки. Це, зокрема: формування нижньої палати Парламенту шляхом виборів на пропорційній основі; призначення прем'єра та інших членів Кабінету Міністрів (окрім певних винятків) та їх звільнення Парламентом; припинення повноважень народного депутата, обраного за списком партії (блоку) в разі його виходу з партійної фракції.

Однак, реально законопроект передбачає не лише збереження, але й посилення реальної влади Президента. За Президентом залишається право призначати “силових” міністрів, керівників “силових” і контролюючих структур, голів місцевих державних адміністрацій. Останнє — право призначати голів місцевих державних адміністрацій — у поєднанні з передбачуваним принципом формування верхньої палати Парламенту може призвести до збільшення політичного впливу Президента на діяльність Верховної Ради. Верхня палата Парламенту має формуватися за принципом — по три представники від 24 областей, АР Крим, міст Києва та Севастополя, обрані за *мажоритарною* системою. Можна передбачити, що забезпечення обрання до верхньої палати Парламенту лояльних до Президента депутатів і стане головним завданням місцевих державних адміністрацій.

Далі — верхня палата має отримати контрольні повноваження, а також усі повноваження в частині призначення посадових осіб (крім членів Уряду), які призначаються Парламентом, та формування органів, що формуються Парламентом спільно з Президентом. Крім того, вона матиме право вето на закони, прийняті нижньою палатою. Водночас, верхня палата не нестиме жодної відповідальності за діяльність Уряду, оскільки не може бути розпущена Президентом.

У безпосередніх взаємовідносинах з Президентом нижня палата Парламенту не матиме жодних механізмів стримувань і противаг його діям. Згідно із законопроектом, Президент набуде права розпускати нижню палату Парламенту в разі, якщо вона вчасно не сформувала постійно діючу більшість, не сформувала Кабінет Міністрів чи не прийняла Державний бюджет. Водночас, процедура імпічменту, яка має збалансувати це право Президента, не лише не полегшиться, але й ускладниться, оскільки рішення про імпічмент потребуватиме ухвалення двома третинами депутатів *кожної* з палат — отже, ситуація, за якої нижня палата може реалізувати право на імпічмент, видається малореальною.

Президент отримає також додаткову можливість впливу на законодавство через згадане вище надання права вето верхній палаті Парламенту. Проте, не передбачається запровадження механізму

введення законів у дію, якщо Президент не підписує їх у визначений термін.

Таким чином, у трикутнику “Президент — верхня палата Парламенту — нижня палата Парламенту” остання, по суті, стає ще більшою мірою залежною від Президента — як безпосередньо, так і через верхню палату Парламенту; а сам Парламент фактично перетворюється на контрольований Президентом. Тобто, декларована парламентсько-президентська республіка може стати черговим прикриттям розширення повноважень і посилення влади Президента.

Що стосується пропозиції про можливість прийняття законів всеукраїнським референдумом, то слід відзначити, що прийняття законів референдумом суперечить суті представницької демократії і, в принципі, дозволяє взагалі обходитися без Парламенту.

**Отже, якщо прийняти запропонований Президентом проект у незмінному вигляді, то це фактично означатиме згортання демократичних процесів в Україні та ліквідацію Парламенту як самостійного законодавчого органу. Тому президентський законопроект не має шансів на прийняття Верховною Радою, якщо до нього не будуть внесені кардинальні зміни.**

Такий прогноз підтверджують і оцінки, висловлені представниками різних фракцій і груп Верховної Ради під час попереднього обговорення проекту<sup>55</sup>. Всі його позитивні моменти передбачені і в проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесеному народними депутатами А.Матвієнком, О.Морозом, П.Симоненком та ін., який знаходиться на розгляді в Парламенті і вже має позитивний висновок Конституційного Суду. **Отже, у Верховній Раді є всі підстави зосередити зусилля на вдосконаленні саме цього проекту.**

## 2.2 ХАРАКТЕР ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Попри те, що Конституція України в цілому визначає розподіл повноважень між Президентом і Верховною Радою, стосунки діючого Парламенту з Президентом Л.Кучмою характеризуються високим рівнем конфронтаційності, що іноді набуває форм відкритого конфлікту. Це зумовлюється причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

**До об'єктивних причин належать:** недосконала організація державної влади; недостатня правова врегульованість стосунків між Парламентом і Президентом<sup>56</sup>; відсутність у країні стійких політичних традицій парламентаризму та демократії.

**До суб'єктивних причин належать:** специфічне розуміння Президентом Л.Кучмою суті парламентаризму, що ґрунтується на бажанні мати справу з “контрольованим” Парламентом, який би

<sup>55</sup> На думку окремих експертів, радикальні та дискусійні нововведення проекту розраховані на те, щоб відволікти увагу від пропозиції про проведення виборів Президента, Парламенту та органів місцевого самоврядування в один рік і на один термін — п'ять років. Останнє ж має на меті забезпечити подовження терміну повноважень Л.Кучми до 2006р. або навіть до 2009р. Див.: Мостова Ю. Віддай дружину дяді, а сам іди до тьоті? — Дзеркало тижня, 15 березня 2003р., с.1,2. Президент публічно заперечив існування планів подовження свого перебування на посаді глави держави. Див.: Інтерфакс-Україна, 14 марта 2003г.

<sup>56</sup> Врегулювання цих стосунків можливе шляхом прийняття законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Президента України”, “Про закони і законодавчу діяльність”, “Про тимчасові слідчі і спеціальні комісії Верховної Ради України” та ін., однак, спроби Верховної Ради прийняти відповідні закони спричиняли лише загострення конфлікту, а на самі закони Президент неодноразово накладав вето.



обмежувався роллю законодавчого оформлення політичної волі Президента; міжособистісні конфлікти між Л.Кучмою та окремими парламентськими лідерами; перевага особистих політичних інтересів Президента та/або голови Верховної Ради над суспільними інтересами.

З метою досягнення бажаних для Президента результатів діяльності Парламенту застосовувалися наступні механізми впливу на Верховну Раду, в т.ч. не передбачені законодавством:

- ❖ протиправне втручання органів виконавчої влади у виборчий процес;

- ❖ публічні звинувачення Верховної Ради у недієздатності, погрози розпуску Парламенту;

- ❖ втручання у внутрішні парламентські процеси: ініціювання зміни керівництва Парламенту; формування лояльної до Президента більшості; примус депутатів до входження (виходу) з певних фракцій; вплив на їх позицію під час голосування з тих чи інших питань, у т.ч. із залученням до цього “силових” структур і контролюючих органів<sup>57</sup>;

- ❖ невідписання у визначений термін законів, особливо у випадках, коли Верховна Рада подолала попередньо накладене на них вето<sup>58</sup>;

- ❖ порушення порядку: формування органів, що створюються за участю Верховної Ради<sup>59</sup>; призначення посадових осіб у випадках, коли в цій процедурі передбачена участь Парламенту<sup>60</sup>.

При цьому, завдання з практичного застосування названих механізмів часто покладалося на Адміністрацію Президента України<sup>61</sup>, яка давала відповідні вказівки центральним і місцевим органам виконавчої влади.

Крім того, з метою реалізації особистих політичних інтересів Президента Л.Кучми використовувався інститут Постійного представника Президента України у Верховній Раді, створений у 1995р. для забезпечення взаємодії глави держави з Парламентом<sup>62</sup>. Тим часом, цей інститут дійсно здатен відігравати позитивну роль, особливо за умов конфліктних стосунків між Президентом і головою Верховної Ради, однак, — лише тоді, коли посаду представника обіймає самостійний політик, який користується авторитетом серед народних депутатів.

За нинішніх умов налагодження конструктивних стосунків між Президентом і Верховною Радою виглядає малоімовірним з причин законодавчого, політичного та особистого характеру. Водночас,

суспільство потребує узгоджених дій найвищих владних інститутів, оскільки від цього значною мірою залежать соціально-економічний розвиток України та стан добробуту її громадян. Тому першочергової уваги Парламенту потребує питання законодавчого вноормування стосунків з Президентом та органами, що забезпечують його діяльність.

## 2.3 ТИП ПОЛІТИЧНОГО СТРУКТУРУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ

Прозорий характер формування депутатських фракцій і груп, коли останні формуються політичними силами, що отримали довіру виборців, є передумовою політичної відповідальності цих сил і підґрунтям їх ефективної діяльності в Парламенті.

Проте, як зазначалося вище, політичне структурування Верховної Ради часто відбувалося за іншими критеріями. Внаслідок цього фракційна структура парламентів різних скликань за період їх роботи зазнавала суттєвих змін. Так, на початковому етапі роботи Верховної Ради IV скликання кількість депутатських фракцій у ньому відповідала числу політичних партій і блоків, що подолали на виборах 4% бар'єр, але невдовзі ця відповідність була порушена.

Найбільш яскравим прикладом деформації політичної структури Парламенту став розпад фракції “Єдина Україна” та утворення на її основі кількох фракцій і груп. Внаслідок цього, по-перше, припинив існування солідарний суб'єкт відповідальності за передвиборні, в т.ч. соціально-економічні, зобов'язання блоку (забезпечити збільшення реальних доходів населення в півтора рази, збільшити на 1,5 млн. кількість робочих місць та ін.)<sup>63</sup>; з Парламенту зникла навіть сама назва блоку, який у період виборів рекламувався найвищими посадовими особами держави<sup>64</sup>. По-друге, залишилися без представництва інтереси понад трьох мільйонів виборців, які голосували не за окремі партії, а за блок як консолідовану політичну силу. По-третє, виборці виявилися повністю дезорієнтованими стосовно того, чим відрізняються між собою новоутворені депутатські групи (зі схожими назвами) та на якій основі вони утворилися.

Політична структура Парламенту була відчутно деформована і через вихід окремих депутатів зі складу фракцій тих партій і блоків, за списками яких вони були обрані, при тому, що самі фракції не припинили свого існування. Це явище набуло особливої гостроти передусім для опозиційних фракцій, оскільки від

<sup>57</sup> Див., наприклад: Конфлікт між Григоришиним і “орденом червоної троянди” вийшов на стадію грубого силового вирішення. — [http://www.razom.org.ua/news/?news\\_id=6168](http://www.razom.org.ua/news/?news_id=6168).

<sup>58</sup> УНІАН, 6 лютого 2002р.

<sup>59</sup> 16 березня 1999р. Верховна Рада України призначила свою частину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Президент призначив своїх представників до цього органу лише в червні 2000р. Внаслідок цього понад рік Національна рада була недієздатною, у т.ч. — в період проведення виборів Президента України.

<sup>60</sup> Останній приклад — призначення С.Тігіпка головою Національного банку України.

<sup>61</sup> Див., наприклад: Шлинчак В. Я говорил Тимошенко — лидером нации не может быть человек, болеющий клептоманией. Интервью с народным депутатом Украины О.Беспаловим. — <http://www.glavred.info/?art=66783986>.

<sup>62</sup> Указ Президента України “Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України” №1179 від 23 листопада 1995р. В 1997-1999рр. до згаданого Указу вносилися зміни. — <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/search.htm#form>.

<sup>63</sup> Передвиборна програма блоку “За Єдину Україну!” — <http://www.cvk.ukrpack.net/indexE1.htm>.

<sup>64</sup> До виборчого списку блоку входило кілька міністрів на чолі з прем'єром А.Кінахом, глава президентської Адміністрації В.Литвин, керівники центральних і місцевих органів влади.



початку роботи Парламенту влада взяла курс на зменшення чисельності опозиційних фракцій шляхом “стимулювання” депутатів до виходу<sup>65</sup>.

Такі переходи, **по-перше**, через зміну структури Парламенту деформують політичне волевиявлення народу<sup>66</sup>; **по-друге**, створюють прецеденти “політичної корупції” депутатів; **по-третє**, є прикладом результативності протизаконного впливу виконавчої влади та фінансово-політичних груп на внутрішні парламентські процеси.

**За цих умов, запровадження конституційних обмежень переходу народного депутата України до іншої фракції є вимушеним, хоча й виправданим заходом<sup>67</sup>.** Окрім забезпечення політичної відповідальності депутата, такі обмеження можуть запобігати і спробам впливу на політичну структуру Парламенту ззовні, шляхом залякування чи підкупу депутатів, які були обрані за партійними списками, оскільки такі спроби втратять практичний сенс<sup>68</sup>.

## 2.4 ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

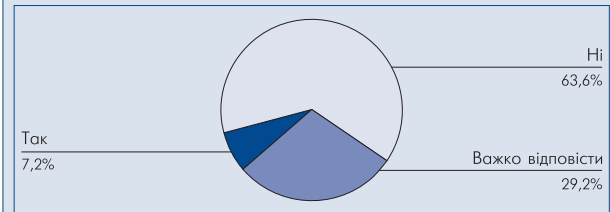
Значний вплив на ефективність роботи Верховної Ради справляє організація законодавчого процесу на всіх його етапах: підготовки законопроектів, їх експертизи, процедури розгляду в комітетах, процедури обговорення в пленарному режимі. В цій сфері існує низка проблем, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності законодавчого процесу<sup>69</sup>.

### Активність суб'єктів законодавчої ініціативи

Протягом перших трьох сесій Верховної Ради IV скликання серед суб'єктів законодавчої ініціативи **найчастіше своїм правом користувалися народні депутати.** Ними було внесено 1560 законопроектів, Кабінетом Міністрів — вчетверо менше (382), Президент України скористався своїм правом 91 раз, Національний банк України — дев'ять разів<sup>71</sup>. Така

**Законодавче обмеження переходу народних депутатів, обраних за партійними списками, до інших фракцій знайде підтримку і громадян України.**

**Чи можуть народні депутати України, обрані за партійним списком, мати право переходити після обрання до іншої парламентської фракції?**  
% опитаних



Як видно з діаграми, переважна більшість (63,6%) респондентів заявили, що народні депутати України, обрані за партійним списком, не повинні після обрання переходити до іншої парламентської фракції; лише 7,2% вважають, що депутати мають на це право<sup>70</sup>.

ситуація суперечить практиці країн, в яких існує усталений зв'язок між Парламентом та Урядом, де переважна більшість законопроектів вноситься саме Урядом<sup>72</sup>. Проте, для України вона є типовою.

**За сферами регулювання значну перевагу мають законопроекти економічного характеру (568) та з питань галузевого розвитку (391).** Найменш популярними (чи найбільш врегульованими?) є такі сфери, як гуманітарна політика (32 проекти) та національна безпека і оборона (57 проектів)<sup>73</sup>. Така очевидна перевага законопроектів економічного характеру свідчить, що це найбільш активна сфера законодавства, яка потребує оперативного реагування. Велика кількість галузевих законопроектів може свідчити про лобістські прояви чи намагання “зарегулювати” певний тип економічної діяльності.

<sup>65</sup> Це “стимулювання” було як “позитивним” (пропозиції посад, сприяння в бізнесі, фінансова підтримка), так і “негативним” (прямі погрози, тиск на бізнес), у кожному конкретному випадку працювали свої механізми. В цілому, за час, що минув від початку роботи нинішнього Парламенту, з опозиційних фракцій вийшли 22 депутати, які обиралися за списками відповідних партій і блоків. — [http://oracle2.rada.gov.ua/pls/radac/fr\\_list](http://oracle2.rada.gov.ua/pls/radac/fr_list).

<sup>66</sup> Слід зазначити, що в політичній практиці розвинутих демократичних країн питання запобігання міжфракційним переходам вирішується головним чином за рахунок неписаних політичних традицій, відповідальності політиків та впливу громадської думки. Однак, застосовуються і юридичні санкції. Так, якщо член Конгресу США, обраний у мажоритарному окрузі, але за підтримки певної партії, виходить зі складу партійної фракції, то він автоматично втрачає місце в комітеті (це означає суттєві матеріальні втрати для депутата). У Конституції Південно-Африканської Республіки є спеціальна “антизрадницька” стаття. Згідно з нею, депутат, який виходить зі складу фракції партії, що висунула його до вищого законодавчого органу, автоматично втрачає свій мандат. Докладніше див.: Соболева Т. До питання партійної дисципліни в Парламенті. — Парламент, 2002, №1, с.31-33.

<sup>67</sup> У Парламенті перебуває на розгляді законопроект про зміни до статті 81 Конституції України (автор — народний депутат Б.Беспалий, реєстраційний №6254 від 1 грудня 2000р.), яким передбачається дострокове припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії, блоку політичних партій, зі складу фракції певної партії, блоку партій. 4 липня 2001р. цей законопроект отримав позитивний висновок Конституційного Суду України, а 11 липня 2001р. був попередньо схвалений Верховною Радою минулого скликання (“за” — 262 голоси). Проте, при голосуванні у Верховній Раді нинішнього скликання, цей проект набрав лише 222 голоси та не був прийнятий. Див.: Парламент, 2001, №5, с.50-58; УНІАН, 20 лютого 2003р.

<sup>68</sup> На думку окремих експертів, доцільно було б також позбавляти обраного за партійними списками депутата повноважень і в разі відмови вступити до фракції партії (блоку), за списком якої він обирався, а також у разі його виключення з відповідної фракції. На наш погляд, перша пропозиція може бути врахована; що до другої, то існують певні застереження, оскільки це відкриває можливості “партійного диктату”, використання такої загрози як фактору тиску на депутата з причин, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

<sup>69</sup> Зважаючи на те, що зазначена проблема є комплексною і цілісне її дослідження в рамках однієї аналітичної доповіді неможливе, експерти Центру обмежилися кількома, найбільш актуальними аспектами. Доцільність саме такого вибору була підтверджена в бесідах з народними депутатами нинішнього та попереднього скликань, представниками Апарату Верховної Ради.

<sup>70</sup> Тут і далі в тексті розділу, якщо не зазначене інше, наводяться дані опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 27 лютого по 5 березня 2003р. в усіх регіонах України. Опитані 1998 респондентів віком від 18 років у 118 населених пунктах, включаючи села, селища міського типу, малі, середні та великі міста. Похибка вибірки — 2,3%.

<sup>71</sup> Станом на 12 лютого 2003р. — <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc0>.

<sup>72</sup> Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. — Київ, 1993, с.112-113.

<sup>73</sup> Станом на 12 лютого 2003р. — <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc0>.

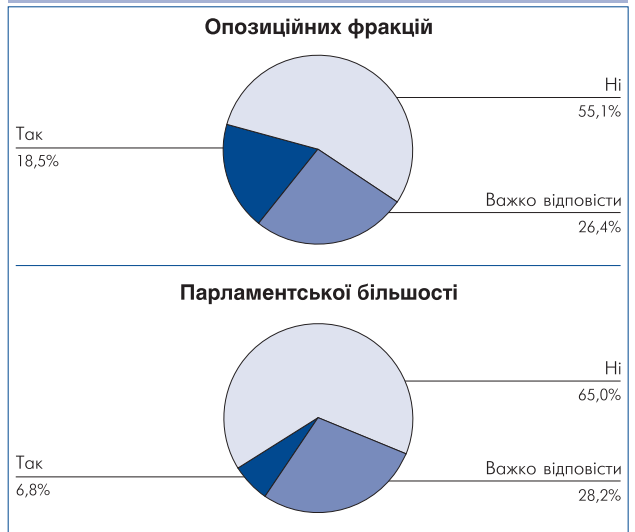
Депутатські фракції і групи виявляли різну активність із внесення законопроектів<sup>74</sup>. Найбільшу кількість законопроектів внесли опозиційні фракції: “Наша Україна” (580) та КПУ (384). Третю позицію займає фракція “Регіони України”, яка внесла 217 законопроектів<sup>75</sup> (таблиця “Індекс законотворчої активності депутатських фракцій і груп”).

За кількістю внесених законопроектів у розрахунок на одного члена фракції найбільш активними є фракції СПУ (9,35) та БЮТ (8,83), які помітно випереджають лідерів серед фракцій більшості — фракцію НДП (6,88) та групу “Народовладдя” (6,74). Найнижчою активністю вирізняються групи “Європейський вибір” (2,56) та “Народний вибір” (2,60)<sup>76</sup>. Суттєві розбіжності за рівнем законодавчої активності спостерігаються і між окремими депутатами<sup>77</sup>.

Як видно з таблиці, найбільш активними є депутати опозиційних фракцій. Однак більшість виборців незадоволені діяльністю як більшості, так і опозиції, хоча парламентська діяльність останньої сприймається громадянами більш позитивно. Дані, наведені в діаграмі “Чи задоволені Ви діяльністю фракцій у Верховній Раді?” свідчать, що понад половину (55,1%) громадян незадоволені діяльністю опозиційних фракцій; 65,0% — діяльністю фракцій, що належать до парламентської більшості.

Помітно, що активність фракцій, створених на партійній основі, є вищою, ніж у депутатських

**Чи задоволені Ви діяльністю фракцій у Верховній Раді?**  
% опитаних



об’єднань мажоритарників. Це можна пояснити тим, що партії і блоки, як правило, намагаються виконувати положення власних передвиборних програм<sup>78</sup>. Вища активність опозиційних партій і блоків ґрунтується на їх прагненні запропонувати альтернативу статус кво та пропозиціям, що вносяться президентськими силами.

**Індекс законотворчої активності депутатських фракцій і груп**

Фракції більшості				Фракції меншості			
Назва	Кількість поданих законопроектів	Чисельність депутатів у фракції	Індекс	Назва	Кількість поданих законопроектів	Чисельність депутатів у фракції	Індекс
Фракція НДП	110	16	6,88	Фракція СПУ	187	20	9,35
Група “Народовладдя”	128	19	6,74	Фракція БЮТ	159	18	8,83
Фракція “Регіони України”	217	42	5,17	Фракція КПУ	384	60	6,40
Фракція партій ППУ-“Трудова Україна”	205	42	4,88	Фракція “Наша Україна”	580	102	5,69
Група “Демократичні ініціативи”	106	22	4,82	<b>Всього</b>	<b>1310</b>	<b>200</b>	<b>6,55</b>
Фракція АПУ	55	17	3,23				
Фракція СДПУ(о)	108	38	2,84				
Група “Народний вибір”	39	15	2,60				
Група “Європейський вибір”	46	18	2,56				
<b>Всього</b>	<b>1014</b>	<b>229</b>	<b>4,43</b>				

Показник	Фракції більшості	Фракції меншості
Кількість поданих законопроектів	1014	1310
Чисельність депутатів у фракції	229	200
Індекс	4,43	6,55

<sup>74</sup> У цьому випадку йдеться про формальні показники активності; об’єктивне співставлення законопроектів на підставі інших критеріїв потребує окремого більш глибокого дослідження.

<sup>75</sup> Станом на 17 лютого 2003р. Враховані всі законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді від народних депутатів - членів відповідних фракцій і груп. Слід враховувати, що авторами окремих законопроектів можуть бути народні депутати - члени різних фракцій і груп. У такому разі законопроект зараховується усім відповідним фракціям і групам. — <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc0>.

<sup>76</sup> Хоча, природно, і цей показник може бути лише ілюстративним, оскільки для глибшого аналізу треба розглядати внесені законопроекти з точки зору їх обсягу, характеру, змісту тощо. Чисельність фракцій — станом на 17 лютого 2003р. — [http://oracle2.rada.gov.ua/pls/radac/fr\\_list](http://oracle2.rada.gov.ua/pls/radac/fr_list).

<sup>77</sup> Серед депутатів, обраних у мажоритарних округах, найбільш активними були представники Херсонської області, на кожного з яких припадає в середньому 14,8 поданих проектів, Хмельницької (11,1), Івано-Франківської (9,5), найменш активними — Тернопільської (0,8), Волинської (1,2), Сумської (1,33) областей. Найбільш активним депутатом серед обраних за партійними списками, за підрахунками Фондації “Відкрите суспільство”, став член фракції КПУ, голова Комітету з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій С.Гуренко (59 законопроектів), серед депутатів-мажоритарників — С.Буряк (57 законопроектів), член фракції партії ППУ та “Трудова Україна”, голова Комітету з питань фінансів і банківської діяльності (Хмельницька область). Загалом, активність окремих депутатів відрізняється дуже суттєво — серед депутатів є як автори кількох десятків законодавчих ініціатив, так і ті, хто не подав жодного проекту. Серед мажоритарників таких депутатів нараховувалося понад 50. Див.: Як працює твій депутат. — Київ, 2003, с.12, 14-24.

<sup>78</sup> Тут доречним є застереження: проблема ступеню відповідності законодавчих ініціатив партій і блоків їх передвиборним обіцянкам потребує окремого вивчення.

## Системність законодавчого процесу

Протягом останнього часу законодавча база України стала розвиватися більш системно. Так, були ухвалені Митний, Бюджетний, Кримінальний, Сімейний кодекси, “економічна Конституція” — Цивільний кодекс України, пріоритетним завданням визначене прийняття у 2003р. Податкового кодексу України.

Проте, нагальною проблемою діяльності Парламенту залишається відсутність стратегії розвитку законодавства, внаслідок чого воно розвивається безсистемно, а в окремих сферах — навіть хаотично. Свідченням цього є значна перевага кількості законів, якими передбачається внесення змін і доповнень до вже прийнятих законів, над кількістю законів, що приймаються вперше<sup>79</sup>. Так діюча Верховна Рада ухвалила майже втричі більше змін і доповнень до чинних законів, ніж власне нових законів<sup>80</sup>.

Водночас, в Україні відсутня єдина державна структура, яка б здійснювала розробку стратегії законодавства, узгоджуючи її із стратегією соціально-економічного розвитку. Наявні структури<sup>81</sup>, через різне підпорядкування та з інших причин, не можуть забезпечити якісне вирішення цього завдання.

Така ситуація має негативні наслідки. По-перше, за оцінками окремих політиків та експертів, формування системного законодавчого поля в Україні стає заручником інтересів певних владних суб'єктів і домінуючих фінансово-політичних груп, оскільки вони отримують переваги від використання неузгодженостей, слабких місць і прогалин у законодавстві<sup>82</sup>.

По-друге, незважаючи на те, що за формування законодавчого поля України спільну відповідальність разом із Верховною Радою мають нести інші суб'єкти права законодавчої ініціативи — Президент, Кабінет Міністрів і Національний банк, саме Парламент стає об'єктом претензій суспільства (до речі, й самого Президента) з приводу недосконалості правової бази в тій чи іншій сфері. Це підтверджується й результатами дослідження громадської думки. За даними соціологічного опитування Центру Разумкова, переважна більшість (77,9%) громадян не задоволені діяльністю Верховної Ради, задоволені — лише 7,7% (діаграма “Чи задоволені Ви діяльністю Верховної Ради України?”).

Зважаючи на можливе поглиблення зазначених негативних наслідків, Верховна Рада як орган, уповноважений Конституцією України визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики держави, має стати центром вироблення стратегії розвитку законодавства.

<sup>79</sup> За даними, наведеними заступником директора Інституту держави і права ім. В.Корецького НАН України В.Погорілком, в Україні “дві третини прийнятих законів складають закони про внесення змін до раніше прийнятих нормативних актів”. Див.: Создавать законы нужно умеючи. — Юридическая практика, 24 декабря 2002г., с.4.

<sup>80</sup> За даними Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України.

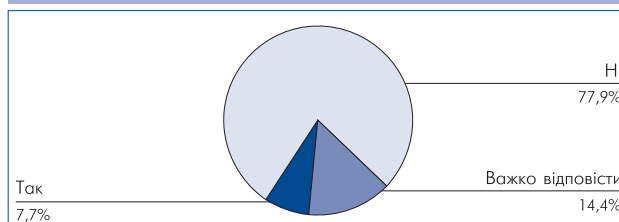
<sup>81</sup> Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України, Інститут держави і права ім. В.Корецького НАН України та ін.

<sup>82</sup> Як приклад, можна навести долю Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, який перебуває на розгляді з 1996р. і на який Президент України вже вісім разів накладав вето.

<sup>83</sup> Як приклад, можна навести діяльність комітетів з питань: свободи слова та інформації; державного будівництва та місцевого самоврядування; Європейської інтеграції; правової політики. Так, при двох останніх створені, відповідно, Науково-експертна та Науково-громадська ради, до складу яких входять експерти академічних інститутів і громадських організацій.

<sup>84</sup> Голова Верховної Ради В.Литвин у виступі на відкритті III сесії Парламенту назвав “проблемою номер один якість законотворчості”. Див.: Интерфакс-Украина, 4 февраля 2003г. Виступаючи на семінарі “Конституційно-правові проблеми становлення української держави”, міністр юстиції О.Лавринович наголосив, що одна з головних причин невирішеності економічних і соціальних проблем в Україні полягає у недосконалості механізму законотворчості. На його думку, норми, закріплені в Регламенті Верховної Ради, не вирішують цю проблему: “Відсутність точного уявлення, яким чином має бути підготовлено законодавчий акт і як він буде втілюватися в життя, призводить до того, що концептуальні закони України постійно змінюються”. Див.: Создавать законы нужно умеючи. — Юридическая практика, 24 декабря 2002г., с.4.

Чи задоволені Ви діяльністю Верховної Ради України?  
% опитаних



## Якість законодавчої діяльності

Сьогодні Верховна Рада має значно кращі, ніж на початку своєї діяльності, можливості для продуктивної законотворчої роботи.

По-перше, зріс освітній рівень і професіоналізм депутатського корпусу. Депутатський корпус Верховної Ради IV скликання, за формальними показниками, може вважатися найбільш професійним, порівняно з попередніми трьома скликаннями.

По-друге, значно зріс рівень комп'ютеризації та інформаційної підтримки депутатської діяльності. Створена комп'ютерна мережа Верховної Ради, діє Національна парламентська бібліотека України, фонди якої містять значну кількість матеріалів із зарубіжного досвіду парламентаризму, зокрема, тексти законів зарубіжних країн, у т.ч. в електронному вигляді.

По-третє, сьогодні народний депутат України має можливість мати до 31 помічника, в т.ч. чотирьох — на постійній основі; щомісячний фонд оплати праці помічників становить близько 2800 гривень (без відрахувань), і може витратитися на оплату праці за трудовими договорами на виконання робіт чи послуг, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень (у т.ч. послуг експертів з підготовки законопроектів). Діють навчальні програми для помічників депутатів, що передбачають їх ознайомлення із зарубіжним досвідом парламентаризму.

По-четверте, в якості позаштатних консультантів окремі парламентські комітети починають активно залучати експертів з неурядових організацій, створюють при комітетах експертні громадські ради, де ведеться аналітична робота над проектами законів і постанов, що виносяться комітетами на розгляд Верховної Ради<sup>83</sup>.

Водночас, проблема якості законопроектів сьогодні визнається першочерговою керівництвом Парламенту та фахівцями в галузі права<sup>84</sup>. Часто на розгляд Парламенту виносяться недостатньо опрацьовані законопроекти, що потім доопрацьовуються чи взагалі



відхиляються. Так, протягом лютого 2003р. Верховна Рада розглянула 113 законопроектів, з яких 39 прийняла в цілому, 31 — у першому чи другому читанні, 20 — повернула на доопрацювання, 23 — відхилила та зняла з розгляду. Зрозуміло, що відхилення проектів може мотивуватися причинами політичного характеру, але навіть і за цих обставин відсоток “недосконалих” проектів є досить високим<sup>85</sup>. При цьому, за оцінками парламентських експертів, найчастіше авторами недосконалих проектів є народні депутати України<sup>86</sup>.

Головними причинами такої ситуації є наступні.

❖ **Відсутні чіткі стандарти, яким мають відповідати законопроекти.** Такі стандарти мають бути передбачені нормативними документами, в яких детально вписані вимоги до змістовної частини законопроекту, його структури, оформлення та ін.<sup>87</sup>, а недотримання цих вимог навіть у “дрібницях” (наприклад, порядку нумерації абзаців) може стати перешкодою на шляху набуття законопроектом чинності<sup>88</sup>. На жаль, питання запровадження таких стандартів в Україні досі законодавчо не врегульоване<sup>89</sup>.

❖ **Можливості народних депутатів у залученні до підготовки законопроектів фахівців відповідного рівня є недостатніми<sup>90</sup>.** Розмір зарплати штатних працівників Апарату Верховної Ради також цього не дозволяє. Тому часто законопроекти готуються працівниками, які не мають для цього потрібної кваліфікації і досвіду<sup>91</sup>.

❖ **Не завжди належним чином здійснюється попередня експертиза законопроектів.** Більше того, на відповідні структури Апарату Верховної Ради інколи чиниться політичний тиск з боку посадових осіб Парламенту — з метою отримання потрібного висновку на той чи інший проект закону<sup>92</sup>.

❖ **Існують прецеденти ігнорування позицій профільних комітетів,** від якої, за оцінками народних депутатів, значною мірою залежить доля законопроекту. Так, іноді Верховна Рада з порушенням



норм Регламенту розглядає законопроект без висновку профільного комітету<sup>93</sup> або без виступу при обговоренні голови Комітету.

❖ **Недостатньою є участь недержавних експертів, фахівців неурядових організацій у підготовці та експертизі законопроектів,** хоча, як зазначалося вище, певні позитивні зрушення в цьому питанні останнім часом спостерігаються.

❖ **Непоодинокими є факти подання лобістських законопроектів<sup>94</sup>.** За даними, що наводилися на засіданні Координаційного комітету при Президенті України з боротьби з організованою злочинністю та корупцією, 364 народні депутати України мають доходи від комерційних структур, і лише 86 депутатів непричетні до підприємницької діяльності; народні депутати є керівниками 202, дехто — одразу кількох, засновниками 473 і отримують доходи від 600 підприємств. Усього у сфері прямого чи непрямого впливу депутатів перебуває 3100 підприємств<sup>95</sup>. Таким чином, існують реальні підстави для лобістської діяльності депутатів<sup>96</sup>.

<sup>85</sup> Див.: Сотня законопроектів в місяць. — Киевские ведомости, 22 февраля 2003г., с.3.

<sup>86</sup> Це явище є зрозумілим, оскільки такі суб'єкти законодавчої ініціативи, як Президент України, Кабінет Міністрів та Національний банк України, мають юридичні служби, в яких опрацьовуються законопроекти, що подаються до Парламенту.

<sup>87</sup> Див., наприклад, російський досвід: Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов. Постановление Правительства Российской Федерации №576 от 2 августа 2001г. — Российская газета, 9 августа 2001г., с.12.

<sup>88</sup> Президентское вето. — Российская газета, 12 октября 2002г., с.4.

<sup>89</sup> У Верховній Раді з 1997р. перебуває на розгляді Закон України “Про закони і законодавчу діяльність”, який має сприяти вирішенню зазначеної проблеми. На цей Закон Президент кілька разів накладав вето, востаннє — 10 квітня 2002р., причому — з пропозицією відхилити Закон. Не вдаючися до аналізу мотивації, яка міститься в пропозиціях Президента, зазначимо, що згаданий проект експертами оцінюється неоднозначно.

Є й інші варіанти встановлення стандартів для законопроектів, зокрема, шляхом затвердження Постановою Верховної Ради Положення про порядок розробки проектів законів, існування якого передбачено чинним Регламентом Верховної Ради України. Див: Регламент Верховної Ради України, статті 6.1.1., 6.1.2. — <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/search.htm#form>.

<sup>90</sup> За даними експертів Центру Разумкова, вартість розробки законопроекту, залежно від його складності, коливається в межах від \$500 до \$10000.

<sup>91</sup> Непоодинокими є випадки, коли штат помічників народних депутатів, фракцій та комітетів Верховної Ради формується на основі особистих і родинних зв'язків.

<sup>92</sup> Унеможливити такі прояви могло б підвищення незалежності Головного науково-експертного управління від впливу керівництва Парламенту. Ця проблема має розглядатися в контексті вирішення загальної проблеми запобігання здійсненню політичного впливу на Апарат Верховної Ради.

<sup>93</sup> Нині, за оцінками голів окремих парламентських комітетів, існують прецеденти ігнорування цієї вимоги керівництвом Парламенту.

<sup>94</sup> У цьому контексті в термін “лобізм” вкладається негативний зміст — використання Парламенту для реалізації інтересів окремих осіб, бізнес-структур чи фінансово-промислових груп, що суперечать інтересам суспільства. Про механізми лобіювання у Верховній Раді див.: Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні. — Київ, 2003, с.392-393. Про негативні аспекти лобізму, а також його сучасні форми в Україні див.: Костенко Р. Проблеми поєднання ефективного державного управління і лобізму. — Школа політичної аналітики, <http://www.spa.org.ua/vis/2/6.html>.

<sup>95</sup> Войтков В. Кто-кто в этой власти живет? — Власть и политика, 27 декабря 2003г., с.4.

<sup>96</sup> Депутатський мандат став своєрідним товаром і має свою ринкову вартість, оскільки дає можливість ефективно реалізовувати бізнес-інтереси. Це підтверджується зростанням числа представників бізнесу, які прагнуть стати народними депутатами, та значним зростанням витрат кандидатів на виборчі кампанії. Див.: Матеріали круглого столу “Новітні виборчі технології в Україні та виборче законодавство”. — Київ, 31 січня 2003р., с.4.





Серед внесених на розгляд Верховної Ради IV скликання законопроектів, що мають лобістське спрямування, експерти відзначають, наприклад, проекти “Про внесення змін до законодавчих актів України щодо ввізного мита та акцизного збору” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування”<sup>97</sup>, які спрямовані на реалізацію інтересів окремих структур автомобілебудівної галузі.

### Розгляд законопроектів у пленарному режимі

Чинний Регламент Верховної Ради, що діє з 1994р., на думку багатьох народних депутатів та експертів, був загалом досконалим, зокрема, в частині встановлення порядку проведення пленарних засідань<sup>98</sup>. Водночас, надалі до Регламенту вносилися зміни, наслідки яких є неоднозначними.

Це стосується, зокрема, запровадження норми про визначення лише одного дня на тиждень (четверга) для голосування та відповідного скасування положення Регламенту про те, що прийняття рішення з питання, яке розглядається, має статися безпосередньо після його обговорення<sup>99</sup>. Нововведення мотивувалося тим, що присутніх у залі депутатів часто не вистачає для результативного голосування, а встановлення лише одного дня для голосування гарантуватиме їх присутність. Додатковим аргументом служило те, що можливість постановки питання на голосування в будь-який момент дає головному на сесії інструмент маніпуляції голосуванням<sup>100</sup>.

Прихильники повернення до старої процедури голосування називають голосування “по четвергах” “повною профанацією Парламенту”<sup>101</sup>, оскільки народні депутати далеко не завжди можуть пригадати суть законопроектів, що обговорювалися кілька днів тому. При цьому, знижується якість законів, що приймаються в другому читанні, оскільки час на голосування обмежений і ретельно розглянути всі поправки просто неможливо<sup>102</sup>. Це також створює можливість для “проштовхування” зацікавленими депутатами відверто лобістських законопроектів.

Нарікання народних депутатів викликають й інші процедурні моменти, зокрема: застосування

однакової процедури обговорення до законопроектів, що мають різну суспільну вагу; відсутність “тематичної організації” розгляду законопроектів, внаслідок чого депутати протягом дня мають працювати із законами різної тематики, замість того, щоб визначати день для законопроектів щодо певної галузі; недостатність аналітичного супроводу законопроектів при їх розгляді в сесійному режимі; недосконалість практики обговорення питань; необхідність встановлення жорсткіших вимог до порядку введення законів у дію<sup>103</sup>.

**Вирішення окремих із зазначених проблем можливе через використання існуючих у Парламенті організаційних механізмів, зокрема, Погоджувальної ради фракцій. Водночас, більшість питань має бути врегульована відповідними положеннями Регламенту Верховної Ради.**

Теперішнього часу на розгляді в Парламенті знаходяться кілька проектів Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”<sup>104</sup>. Новий Регламент є необхідним з наступних причин. **По-перше**, згідно з Конституцією України, цей документ має бути Законом, а чинний Регламент затверджувався Постановою Верховної Ради. **По-друге**, певні положення чинного Регламенту не відповідають нинішньому правовому полю, існують також “прогалини”, що виявилися в процесі роботи Верховної Ради<sup>105</sup>. **По-третє**, є потреба в чіткому визначенні в Регламенті прав і гарантій опозиції (парламентської меншості)<sup>106</sup>. Фахівці наголошують також на потребі спрощення Регламенту та його узгодження з іншими законодавчими актами, особливо в процедурній частині.

### 2.5 МОЖЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Конституція України передбачила певні додаткові механізми здійснення парламентського контролю. Зокрема, запроваджені інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Рахункова палата. Доцільність запровадження цих інституцій підтверджена їх наступною практичною діяльністю<sup>107</sup>.

<sup>97</sup> Див.: <http://www.kontrakty.com.ua/ukr/gc/nomer/2002/28/14.html>. Постійний аналіз законопроектів на предмет наявності лобістського спрямування здійснюється Інститутом Конкурентного Суспільства. Див.: [http://www.ics.org.ua/cec\\_monitor\\_laws.htm](http://www.ics.org.ua/cec_monitor_laws.htm).

<sup>98</sup> Автором шести з 12 розділів Регламенту, в т.ч. й тих, що регулюють проведення пленарних засідань і законодавчу процедуру, є народний депутат України попередніх скликань В.Носов.

<sup>99</sup> До лютого 2000р. в Регламенті Верховної Ради існувала норма, згідно з якою прийняття рішення стосовно законопроекту не може бути відокремлене в часі від його розгляду. Однак, у ході “оксамитової революції” в Парламенті взимку 2000р. відповідна стаття Регламенту (стаття 6.4.6., ч.2) була змінена, що дозволило новоутвореній більшості збиратися для голосування лише раз на тиждень. Остання спроба повернутися до існуючого раніше порядку голосувань (голосувати щодня, відразу після завершення обговорення питання) була здійснена 6 лютого 2003р., але за це рішення проголосували лише 176 депутатів з 432, зареєстрованих у залі. Див.: УНІАН, 6 лютого 2003р.

<sup>100</sup> Наприклад, питання може бути поставлене на голосування тоді, коли більшість депутатів, зацікавлених у його прийнятті, відсутні в залі, і навпаки.

<sup>101</sup> Морозов О. Верховна Рада України: резерви ефективності. — Дзеркало тижня, 25 січня 2003р., с.3; <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/428/37440>.

<sup>102</sup> Наприклад, за свідченням голови Центру політико-правових реформ, народного депутата України попередніх скликань І.Коліушка, 21 лютого 2003р. Верховна Рада за 52 хвилини проголосувала в другому читанні 14 законів, при цьому до всіх цих законів було проголосовано лише дві поправки.

<sup>103</sup> Морозов О. Верховна Рада України: резерви ефективності. — Дзеркало тижня, 25 січня 2003р., с.3; <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/428/37440>.

<sup>104</sup> Зокрема, внесені народними депутатами С.Сасом, В.Коновалюком, В.Асадчевим.

<sup>105</sup> Так, детальніше мають бути виписані спеціальні парламентські процедури (призначення посадових осіб, імпичмент та ін.). Як приклад “прогалини”, можна навести неврегульованість питання про чинність засідання Верховної Ради, якщо воно проведене не в залі пленарних засідань Верховної Ради, а в іншому місці. Ця проблема постала з усією гостротою під час “оксамитової революції” в Парламенті взимку 2000р.

<sup>106</sup> Докладно див.: Опозиція в Україні. Аналітичну доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2002, №7, с.2-44.

<sup>107</sup> Конституцією передбачено, що Верховна Рада здійснює парламентський контроль у визначених Основним Законом межах, зокрема — над виконанням Державного бюджету, діяльністю Кабінету Міністрів, дотриманням конституційних прав і свобод людини. Здійснення цих повноважень відбувається: в межах загальної парламентської процедури (дні Уряду, парламентські слухання, заслуховування окремих урядовців та інших посадових осіб); через право народних депутатів на запити та звернення; шляхом реалізації контрольних функцій комітетів Верховної Ради та тимчасових слідчих комісії.

Так, за словами Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Н.Карпачової, за п'ять неповних років існування цього інституту до нього звернулися понад 270 тис. осіб<sup>108</sup>. Рахункова палата за п'ять років роботи (станом на кінець 2001р.) виявила порушень у використанні бюджетних коштів на суму близько 12 млрд. грн.<sup>109</sup>

Водночас, практика діяльності Парламенту засвідчує, що **головні механізми парламентського контролю послаблені, а запроваджені Конституцією України, не завжди ефективно спрацьовують.** Це виявляється в наступних фактах і прецедентах.

❖ **Суттєво звузилися контрольні повноваження профільних комітетів Парламенту.** З прийняттям Конституції, серед конституційних функцій парламентських комітетів залишилося лише здійснення законопроектної роботи, підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради<sup>110</sup>.

Норми Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, що визначають контрольні повноваження комітетів, є недосконалими. На думку їх керівників, це призвело до того, що звернення парламентських комітетів ігноруються, на них відповідають відписками або взагалі надають неправдиву інформацію, не несучи при цьому жодної відповідальності<sup>111</sup>.

❖ **Не врегульована належним чином діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій Верховної Ради.** Результати діяльності тимчасових спеціальних і слідчих комісій Парламенту засвідчили їх певну ефективність, особливо в забезпеченні гласності в розслідуванні гострих, суспільно резонансних справ. Водночас, Президент неодноразово накладав вето на відповідний закон, прийнятий Верховною Радою. При цьому, за оцінками народних депутатів, політична мотивація очевидно переважала правову<sup>112</sup>. Тим часом, відсутність цього Закону значною мірою обмежує ефективність діяльності названих комісій.

<sup>108</sup> Див.: [http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/print/rel\\_03\\_03\\_14p.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/print/rel_03_03_14p.htm).

<sup>109</sup> УНІАН, 10 січня 2002р.

<sup>110</sup> Конституція України, стаття 89.

<sup>111</sup> Див., наприклад: Інформаційні матеріали до закритого засідання Верховної Ради: “Про виконання посадовими особами та працівниками правоохоронних органів вимог Конституції України та Закону України “Про статус народного депутата України” щодо забезпечення умов для здійснення народними депутатами України своїх повноважень”, с.6-7.

<sup>112</sup> Так, Верховна Рада підтримала депутатський запит народних депутатів Г.Омельченка та А.Єрмака до Генерального прокурора України про порушення Президентом Л.Кучмою Конституції України та рішення Конституційного Суду від 7 липня 1998р. у зв'язку з невідписанням і неоприлюдненням Закону України “Про тимчасові слідчі і спеціальні комісії Верховної Ради України”. Див.: УНІАН, 6 лютого 2002р.

<sup>113</sup> Конституційний аудитор. Валентин Симоненко: “Работа в контрольных органах — это процесс наживания себе недругов”. — Киевский телеграф, 17 февраля 2003г., с.4.

<sup>114</sup> За даними, наведеними у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за 1998-1999рр., Генеральна прокуратура України не надала Уповноваженому докладну інформацію про результати розгляду звернень, характеру питань, з яких зверталися громадяни до цієї установи. На думку Уповноваженого, відповідь Генеральної прокуратури “є підстави вважати формальною відпискою і фактичним ігноруванням статті 22 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. — [http://www.ombudsman.kiev.ua/d\\_05\\_4.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/d_05_4.htm).

<sup>115</sup> На офіційній web-сторінці Уповноваженого Верховної Ради з прав людини представлена доповідь за 1998-1999рр. Разом з тим, за інформацією Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, підготовлені ще одна щорічна, три спеціальні доповіді омбудсмена. Вони не набули офіційного статусу, оскільки ще не розглянуті Верховною Радою. — [http://www.ombudsman.kiev.ua/d1\\_zm.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/d1_zm.htm).

<sup>116</sup> Особливо показовими є дані про порушення прав народних депутатів саме правоохоронними органами, що за своїм призначенням мають забезпечувати виконання законів. Так, понад дві третини (67,7%) опитаних народних депутатів вважають, що їх права порушуються; 34% — що такі порушення відбуваються часто; 36,4% — час від часу (опитування народних депутатів проведено Комітетом Верховної Ради з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради спільно з Українським товариством сприяння соціальним інноваціям, опрацьовані анкети 130 народних депутатів. Для окремих запитань сума відповідей може перевищувати 100%, що є наслідком наданої респондентам можливості обирати кілька варіантів відповідей, або менше 100% у зв'язку з невідповіддю респондентів на деякі запитання). Див.: Інформаційні матеріали до закритого засідання Верховної Ради України: “Про виконання посадовими особами та працівниками правоохоронних органів вимог Конституції України та Закону України “Про статус народного депутата України” щодо забезпечення умов для здійснення народними депутатами України своїх повноважень”, с.23, 25.

<sup>117</sup> Там само, с.24-25.

❖ **Діяльність Рахункової палати часто наштовкується на саботаж чиновників.** Закон України “Про Рахункову палату” набув чинності лише після прийняття Конституції та подолання Верховною Радою президентського вето. Водночас, Президент України застосував право вето до прийнятих Верховною Радою змін до Конституції, що передбачали надання Рахунковій палаті повноважень контролю не лише над використанням, але й надходженням коштів до Державного бюджету України. Загалом, за оцінками голови Рахункової палати В.Симоненка, її діяльність часто викликає спротив у структур, що перевіряються<sup>113</sup>.

❖ **Масштаби звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини значно перевищують реальні можливості їх розгляду.** Окремі державні органи належним чином не реагують на звернення Уповноваженого Верховної Ради з приводу отримання інформації<sup>114</sup>. На жаль, офіційних даних стосовно реагування органів виконавчої влади на звернення Уповноваженого немає<sup>115</sup>. Таким чином, інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини ще не набув в Україні такого авторитету, який він має в інших країнах, і не може вважатися ефективним механізмом здійснення парламентського контролю.

❖ **Реалізація контрольних повноважень Парламенту іншими засобами часто наражається на ігнорування з боку структур виконавчої влади.** При цьому порушуються права народного депутата України, передбачені Законом України “Про статус народного депутата України”<sup>116</sup>.

За оцінками народних депутатів, найчастіше порушуються наступні їх права: на місці вимагати негайного припинення порушення прав, свобод, інтересів людини та громадянина; на отримання інформації з питань, пов'язаних із здійсненням депутатських повноважень; на невідкладний прийом посадовими особами народних депутатів з питань їх діяльності; на безперешкодне відвідування будь-якого органу державної влади<sup>117</sup>.



Серед часто порушуваних прав народних депутатів, які представляють опозиційні сили, — обмеження їх доступу до державних засобів масової інформації. Так, лідери опозиції О.Мороз, П.Симоненко та Ю.Тимошенко неодноразово зверталися до президента Національної телекомпанії України І.Сторожука із законною вимогою надати їм 10 хвилин ефірного часу, однак їм у цьому відмовили<sup>118</sup>. Кількість таких порушень особливо зростає в періоди загострення суспільно-політичної ситуації, зокрема, під час проведення опозиційними силами акцій протесту<sup>119</sup>.

Узагальнюючи наведені факти, можна констатувати, що **принципове вирішення проблеми неможливе без конституційного та законодавчого посилення контрольних функцій Парламенту та забезпечення неухильного дотримання посадовими особами всіх рівнів прав народних депутатів України.**

## 2.6 ІМІДЖ ПАРЛАМЕНТУ В ГРОМАДСЬКІЙ ДУМЦІ

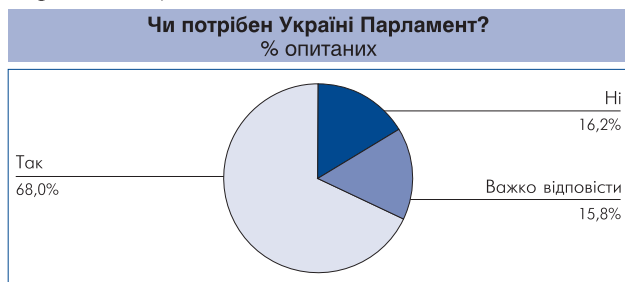
Результати соціологічних досліджень свідчать про те, що сприйняття Верховної Ради в суспільстві є переважно негативним. За даними моніторингу суспільної підтримки діяльності Парламенту, здійснюваного Центром Разумкова з квітня 2000р. по березень 2003р., частка громадян, які засвідчили “повну підтримку” діяльності Верховної Ради коливалася в межах 4-8%; частка тих, хто дотримується протилежної позиції (“повністю не підтримую”) — в межах 46-51%. Така ситуація зумовлена причинами як зовнішнього відносно Парламенту, так і внутрішнього характеру.



Головною **зовнішньою причиною** є характер висвітлення діяльності Верховної Ради державними та підконтрольними владі недержавними ЗМІ. Виконавча влада постійно ігнорує вимоги чинного законодавства стосовно порядку висвітлення діяльності Верховної Ради, зокрема, зволікаючи з відновленням прямих теле- та радіотрансляцій її засідань<sup>120</sup>. У нерівних умовах перебувають представлені в Парламенті політичні сили. Можливості доступу опозиційних фракцій до ЗМІ, передусім, електронних, суттєво обмежені. Натомість, пропрезидентські депутатські фракції і групи, що представляють фінансово-політичні угруповання, мають і доступ до державних ЗМІ, і власні електронні засоби масової інформації<sup>121</sup>.

До **внутрішніх причин** належить, зокрема, недостатня публічність у діяльності Верховної Ради. Передусім, це стосується стадії опрацювання законопроектів у парламентських комітетах, фракціях і групах, а також інформування народними депутатами виборців про результати своєї діяльності. Тексти законопроектів є доступними користувачам мережі Інтернет, проте широка аудиторія не має можливості ознайомитися хоча б з найбільш соціально значимими проектами. За незначними винятками, недостатньо прозорою для громадськості є діяльність парламентських комітетів<sup>122</sup>. Звітує перед виборцями лише частина фракцій і груп, окремих депутатів<sup>123</sup>.

**Відсутність повної та об'єктивної інформації про діяльність Верховної Ради призводить до формування її негативного іміджу**, основними рисами якого є неідеатність Парламенту, зосередженість народних депутатів на власних інтересах, ігнорування проблем громадян, захопленість боротьбою за владу. Це має такі небезпечні наслідки, як відчуження суспільства від політики, неповага до законів, поширення сумнівів у доцільності існування парламентаризму в Україні. За останніми соціологічними даними, 16,2% респондентів вважають, що Парламент Україні не потрібен, хоча переважна більшість (68,0%) не поділяють таку думку (діаграма “*Чи потрібен Україні Парламент?*”).



<sup>118</sup> Див.: Політична цензура в Україні. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2002, №11, с.8.

<sup>119</sup> Такі факти встановлені під час проведення акцій протесту опозиції під час розгортання “касетного скандалу” у 2000-2001р., а також осінніх акцій протесту опозиції у 2002р.

<sup>120</sup> Див., наприклад: постанови Верховної Ради України “Про деякі питання реалізації Постанови Верховної Ради України “Про висвітлення роботи третьої сесії Верховної Ради України чотирнадцятого скликання” №669-XIV від 19 травня 1999р. та “Про порушення законодавства України про порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України” №8-XIV від 13 травня 1998р.

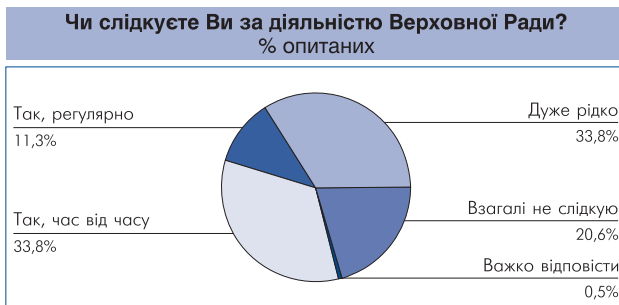
<sup>121</sup> Про особливості висвітлення Верховної Ради у ЗМІ див.: Політична цензура в Україні. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2002, №11, с.7.

<sup>122</sup> Станом на 17 лютого 2003р., лише три парламентські комітети — з питань бюджету, з питань Європейської інтеграції, з питань свободи слова та інформації — мали власні web-сторінки; готувалася до відкриття web-сторінка Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Для ознайомлення зі змістом web-сайту парламентського комітету див., наприклад: <http://budget.rada.gov.ua>.

<sup>123</sup> Див., наприклад: Мороз О. Не числом, а вмінням відстоюють депутати-соціалісти інтереси народу. Звіт перед виборцями про роботу фракції Соціалістичної партії України протягом другої сесії IV скликання Верховної Ради України. — Товариш, 2003, №4, с.1-3.



Заходи, спрямовані на забезпечення повноти та об'єктивності висвітлення діяльності Верховної Ради, більшої відкритості її роботи знайшли б підтримку громадян, оскільки, за даними соціологічних досліджень, переважна більшість (78,9%) опитаних тією чи іншою мірою слідкують за діяльністю Верховної Ради (діаграма "Чи слідкуєте Ви за діяльністю Верховної Ради?").



Більше того, лише 26,1% опитаних вважають, що не повинна здійснюватися пряма трансляція пленарних засідань Верховної Ради (діаграма "Чи повинна здійснюватися пряма трансляція пленарних засідань Верховної Ради по радіо та/або по телебаченню?"). Натомість, понад третину (37,3%) громадян впевнені, що згадана трансляція має вестися як по радіо, так і по телебаченню; ще 28,2% — обрали один засіб масової інформації: або радіо (18,4%), або телебачення (9,8%). Отже, в суспільстві існує високий рівень зацікавленості та потреби в інформації про діяльність Парламенту.



Імідж Парламенту в громадській думці має переважно негативний характер, що зумовлено як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками. Таке ставлення до Верховної Ради може дискредитувати ідею парламентаризму, демократичні засади побудови системи державної влади. Необхідно вжити ряд заходів для підвищення прозорості та відкритості діяльності Парламенту, забезпечення доступу всіх парламентських політичних сил до ЗМІ.

## ВИСНОВКИ

Аналіз роботи Верховної Ради протягом 1990-2003рр. виявив чинники, що впливають на її діяльність. Починаючи з середини 1990-х років дія цих чинників набуває переважно негативного характеру, що перешкоджає ефективному виконанню Парламентом своїх функцій.

Головним із них є недосконалість конституційної системи організації державної влади. Зв'язок між парламентською більшістю і Кабінетом Міністрів ґрунтується на міжгрупових та міжособистісних політичних домовленостях і не має правових підвалин. Це ускладнює процес взаємодії Парламенту та Уряду. Водночас, винесений Президентом на всенародне обговорення проект реформування системи влади не сприяє встановленню європейської моделі взаємодії Парламенту та Уряду, значно посилюючи вплив Президента на Парламент.

Стосунки між Верховною Радою і Президентом України мають неконструктивний характер, що відволікає обох суб'єктів влади від вирішення нагальних соціально-економічних проблем та призводить до їх компрометації в очах громадян. Тим часом, суспільство потребує узгоджених дій глави держави і Парламенту, оскільки від цього значною мірою залежать соціально-економічний розвиток України та стан добробуту її громадян.

Законодавча діяльність Парламенту не має чіткої визначеної стратегії. Відсутні ефективні механізми гарантування належної якості законопроектів та запобігання лобістським і корупційним проявам. На якості законодавства негативно позначається недосконалість практики організації розгляду законопроектів, недостатній аналітичний супровід законодавчої діяльності. Існує потреба у прийнятті Закону України "Про Регламент Верховної Ради України".

Недостатньо ефективно працюють механізми парламентського контролю. Значно послабилися, порівняно з 1990-1995рр., контрольні повноваження комітетів Верховної Ради. Президентом гальмується введення в дію Закону України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України". Діяльність Рахункової палати подекуди викликає спротив структур, що перевіряються. Непоодинокими є факти ігнорування державними органами звернень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

У кінцевому підсумку, Парламент не має належної суспільної підтримки своїх дій, що є наслідком як свідомих дій з боку інших владних інституцій, так і недостатньої відкритості та прозорості діяльності самої Верховної Ради. ■



# 3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Проголосивши незалежність, Україна обрала курс на розвиток демократії, створення ринкової економіки, становлення громадянського суспільства, який знайшов своє правове оформлення в Конституції 1996р.

Водночас, з середини 1990-х років у суспільно-політичному житті країни почали розвиватися авторитарні тенденції. Від того часу Україна все більш упевнено просувається шляхом “адміністративної демократії”, коли суспільно-політичні процеси, за формального визнання демократичних норм, насправді контролюються державною владою, головною метою якої є забезпечення самозбереження та самовиживання. Особливо загострилася ситуація у 2000-2003рр., коли більшість суспільства та політичних сил переконалися в безперспективності такого шляху розвитку.

Верховна Рада, що за своєю природою є найдемократичнішим органом державної влади, не змогла протистояти цим негативним тенденціям. Протягом 1990-2003рр. вона еволюціонувала до стану, коли: діяльність Парламенту значною мірою залежить від впливу зовнішніх чинників нелегітимного характеру; Парламент не здатний у повному обсязі виконувати свої функції: законодавчу, установчу, представницьку та контрольну; роль і вплив Верховної Ради є неадекватними потребам суспільства, неспівставними з роллю і впливом Парламенту в розвинутих демократіях.

Становлення Парламенту як дієвого та демократичного інституту держави сьогодні пов'язане з вирішенням трьох головних проблем: (1) проведення політичної та конституційної реформ, які б передбачали створення політично відповідальної, демократичної, ефективною та прозорою системи влади, збалансування повноважень у трикутнику “Парламент-Президент-Уряд”. Зокрема: проведення парламентських виборів на пропорційній основі, формування Уряду Парламентом та посилення контрольних функцій Верховної Ради; (2) повернення до демократичних принципів реалізації політичної та державної влади, зміна політичного режиму в країні; (3) вдосконалення внутрішніх парламентських процедур, що сприяли б прозорості законодавчого процесу, підвищенню його якості, мінімізували б негативний вплив лобізму та ін.

## ГОЛОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ

Перша. Конституційні повноваження та роль Парламенту в державно-політичній системі зменшуються, що негативно позначається на рівні демократії в Україні.

На початку 1990-х років в Україні утвердилася система влади, що акумулювала риси радянської, парламентської та президентської систем влади, та яку можна визначити як “всевладдя Парламенту”.

Ухвалення нової Конституції зумовило остаточне правове оформлення державності України, закріплення демократичних засад суспільного життя, встановлення змішаної (президентсько-парламентської) форми правління.

Водночас, закладена в Конституції України система організації державної влади має розбалансований характер. Президент України отримав надто широкі владні повноваження: через систему кадрових призначень він контролює діяльність Уряду та вертикалі органів виконавчої влади фактично йому не підпорядкованих. Водночас, глава держави не несе політичної відповідальності за їх діяльність.

Розширення повноважень Президента не компенсоване запровадженням відповідної системи “стримувань і противаг” з боку Парламенту. Внаслідок цього, політичний вплив Верховної Ради значною мірою обмежений, зокрема — скоротилися можливості здійснення Парламентом контрольних функцій, насамперед, у частині контролю над діяльністю “силових” відомств.

Створена державно-політична система призвела до посилення авторитарних тенденцій у країні. Це зумовило необхідність проведення політичної та конституційної реформ, головна мета яких полягає в демократизації суспільного життя України та створенні системи політично відповідальної влади.

5 березня 2003р. Президент вніс до Парламенту проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. Експерти Центру вважають, що з числа пропозицій, що містяться в проекті, можуть бути підтримані наступні: вибори до Парламенту на пропорційній основі; призначення прем'єра, інших членів Кабінету Міністрів та їх звільнення Парламентом; припинення повноважень народного депутата, обраного за списком партії (блоку) в разі його виходу з партійної фракції.

Водночас, на нашу думку, є передчасними чи недоцільними наступні положення законопроекту: запровадження двопалатного Парламенту; зменшення числа народних депутатів; збереження за Президентом повноважень призначати “силових” міністрів, керівників “силових” і контролюючих структур, голів місцевих державних адміністрацій; запровадження практики прийняття законів безпосередньо референдумом; зміна терміну повноважень Верховної Ради та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні, прогнози перспектив політичної та конституційної реформ мають скоріше песимістичний характер. По-перше, серед політичної еліти, політичних сил (як опозиційних, так і провладних) немає консенсусу стосовно основних параметрів цієї реформи, що не дає змоги зосередитися на вдосконаленні проекту Закону України “Про

внесення змін до Конституції України”, внесеного народними депутатами А.Матвієнком, О.Морозом, П.Симоненком та ін., що розглядається Парламентом. **По-друге**, існують перепони технологічного характеру, оскільки проект внесення змін до Конституції України потребує висновку Конституційного Суду та затвердження на двох сесіях Верховної Ради. **По-третє**, президентська кампанія 2004р. може відволікти увагу основних політичних гравців від політичної реформи. **По-четверте**, пропозиції Президента України щодо проведення конституційної реформи, скоріше за все, мають тактичний характер та внесені з метою забезпечення його особистих політичних інтересів.

**Друга. Президент України отримує все більше важелів впливу на Верховну Раду, намагаючись перетворити її на повністю контрольований ним орган державної влади.** Протягом 1994–2003рр. стосунки Верховної Ради з Президентом Л.Кучмою не були конструктивними й характеризуються як інтенсивний конфлікт (останнім часом — антагоністичний) з періодичними загостреннями. Особливо загострилася ситуація у 2002–2003рр.

**Головною метою політичного курсу Президента стосовно Верховної Ради стало забезпечення повної підконтрольності діяльності Парламенту главі держави.** Це досягалося за рахунок впливу: на парламентські вибори; на процес обрання керівництва Парламенту; на процес політичної структуризації Верховної Ради — шляхом стимулювання ліквідації (створення) окремих фракцій (груп) або пропрезидентської більшості; на законодавчий процес — шляхом застосування права вето на закони, що визначали процедури здійснення повноважень Парламентом або його взаємодії з іншими органами влади. Останнім часом форми впливу на діяльність Парламенту все більше набувають нелегітимного та “силового” характеру.

Внаслідок цього, політична структура Парламенту не відповідає волевиявленню громадян, здійсненому на виборах. Численні перегрупування депутатів у Парламенті, в т.ч. здійснювані під зовнішнім тиском, спричиняють зникнення суб’єктів відповідальності за передвиборні зобов’язання, що, у свою чергу, призводить до зниження рівня суспільної довіри до Парламенту.

**Третя. Верховна Рада залишається на сьогодні найдемократичнішим органом влади, підвищення політичної ваги якого буде великою мірою визначати загальний курс на демократизацію суспільних відносин у країні.**

За своєю природою (характер обрання та діяльності; спосіб, у який приймаються рішення), Парламент є найбільш прозорим і демократичним органом влади. Сьогодні поступово формується “політичне ядро” парламентських партій — як провладних, так і опозиційних, що входили до Верховної Ради попередніх скликань. Наявність такого ядра свідчить про усталеність політичних орієнтацій значної частини виборців, є чинником стабільності Парламенту та передумовою спадковості в його діяльності.

Проведення політичної і конституційної реформ потребує адекватного підвищення ролі та впливу Парламенту, оскільки від його розвитку будуть

значною мірою залежати можливості проведення чесних і прозорих виборів Президента України у 2004р.

**Четверта. Імідж Верховної Ради в очах населення набуває дедалі більш негативного характеру; поглиблення цієї тенденції може поставити під сумнів розвиток парламентаризму в Україні як невід’ємної складової демократії.**

Як свідчать результати досліджень громадської думки, сприйняття Верховної Ради в суспільстві є скоріше негативним. Так, результати моніторингу громадської підтримки діяльності Парламенту, що здійснювався Центром Разумкова з травня 2000р. по березень 2003р., засвідчили, що протягом означеного часу частка тих, хто повністю підтримував діяльність Верховної Ради, коливалася в межах 4–8% опитаних. Така ситуація зумовлюється причинами як зовнішнього відносно Парламенту, так і внутрішнього характеру.

Головною зовнішньою причиною є свідоме формування окремими державними інституціями негативного іміджу Парламенту, ключовими характеристиками якого є недієздатність, зосередженість народних депутатів на власних інтересах, ігнорування проблем рядових громадян, захопленість боротьбою за владу.

До внутрішніх причин належить, зокрема, недостатня публічність діяльності Верховної Ради. Причому, останнє стосується, передусім, основної стадії, де відбувається законотворча робота — діяльності парламентських комітетів.

**П’ята. Верховній Раді, з об’єктивних і суб’єктивних причин, не вдалося створити прозору, внутрішньо несуперечливу та послідовну систему законодавства, що сприяла б розвитку демократії та соціально-ринкових відносин у країні.**

Законодавча діяльність значною мірою здійснюється безсистемно, без чітко визначеної стратегії. У Парламенті відсутні ефективні механізми гарантування належної якості законопроектів та запобігання лобістським і корупційним проявам.

Практика “єдиного дня голосування” спричиняє недостатній рівень опрацювання народними депутатами законопроектів, що розглядаються. Немає належного аналітичного супроводу законопроектів. Законодавча діяльність Верховної Ради ускладнюється відсутністю Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”.

### ПРОПОЗИЦІЇ З ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ<sup>124</sup>

Становлення парламентаризму в Україні є неможливим без зміни політичного режиму в країні (засобів і методів здійснення державної влади) та проведення масштабної державно-політичної реформи (збалансування повноважень у трикутнику “Президент-Парламент-Уряд”).

Необхідно впроваджувати, в т.ч за рахунок конституційних змін, схему: “виборці обирають представників політичних партій до Парламенту — представники політичних партій об’єднуються в більшість — більшість бере участь у формуванні Уряду — партії, об’єднані в більшість, несуть

<sup>124</sup> При підготовці цього підрозділу використані також пропозиції політологів і юристів, опубліковані в цьому журналі.

політичну відповідальність перед виборцями за результати діяльності Уряду — опозиція пропонує альтернативу державній політиці та критикує діяльність Уряду”.

Нижче наведені пропозиції стосовно ключових змін до законів і Конституції України, які необхідно ухвалити Верховній Раді з метою проведення конституційної і політичної реформ<sup>125</sup>.

### Пропорційна система виборів

Верховній Раді ухвалити **новий Закон України “Про вибори народних депутатів України”**, яким запровадити пропорційну систему виборів до Парламенту за регіональними списками з преференціями. Це сприятиме становленню впливових політичних партій як інститутів громадянського суспільства, а отже — і багатопартійної системи як основи демократії.

### Порядок формування Уряду, його відставки

Верховній Раді внести зміни та доповнення до Конституції України, якими передбачити формування Уряду партіями, що утворили більшість у складі Парламенту.

**Порядок призначення Уряду після обрання нового складу Парламенту.** В Конституції України визначити наступне: (1) Уряд складає свої повноваження перед новообраним Парламентом; (2) Президент України доручає формування Уряду політичній партії, яка отримала найбільшу кількість голосів виборців за партійними списками. Лідер відповідної фракції Парламенту протягом 15 днів проводить консультації з іншими парламентськими фракціями стосовно кандидатури прем'єр-міністра та складу Уряду, після чого вносить узгоджену кандидатуру Президентові України; (3) узгоджена кандидатура вноситься Президентом на розгляд Парламенту, який простою більшістю голосів від свого конституційного складу затверджує кандидатуру прем'єр-міністра та склад Уряду, представлений прем'єром на цьому засіданні; після цього глава держави ухвалює відповідний Указ про призначення прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів; (4) у разі неможливості сформування Уряду, Президент України доручає формування Кабінету Міністрів наступній за набраною кількістю голосів на парламентських виборах політичній партії (порядок формування та призначення Уряду є аналогічним попередньому); (5) у разі неможливості сформування Уряду і в цьому випадку, Президент України зобов'язаний прийняти рішення про розпуск Парламенту, призначення “технічного” Уряду та проведення протягом 60 днів дострокових парламентських виборів.

**Порядок проголошення вотуму недовіри Уряду.** З метою мінімізації окремих негативних моментів, можливих при функціонуванні моделі парламентсько-президентської республіки, Верховній Раді внести зміни та доповнення до Конституції України, якими передбачити наступне.

**Варіант 1.** Верховна Рада простою більшістю голосів від свого конституційного складу може оголосити “вотум недовіри” Уряду, що тягне за собою його відставку. Президент України доручає одному з лідерів парламентських фракцій (ініціаторів

внесення питання про “вотум недовіри”) формування Уряду. Лідер відповідної фракції Парламенту протягом 15 днів проводить консультації з іншими парламентськими фракціями стосовно кандидатури прем'єр-міністра та складу Уряду, після чого подає узгоджену кандидатуру Президентові України. Узгоджена кандидатура вноситься Президентом на розгляд Парламенту, який простою більшістю голосів від свого конституційного складу затверджує кандидатуру прем'єр-міністра та склад Уряду, представлений прем'єром на цьому засіданні. Після цього глава держави ухвалює відповідний Указ про призначення прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів. У разі неможливості сформування Уряду Президент України зобов'язаний прийняти рішення про розпуск Парламенту, призначення “технічного Уряду” та проведення протягом 60 днів дострокових парламентських виборів.

**Варіант 2.** Верховна Рада простою більшістю голосів від свого конституційного складу може оголосити “конструктивний вотум недовіри” Уряду, що тягне за собою його відставку. “Конструктивний вотум недовіри” передбачає наступну процедуру: (а) лідер парламентської фракції вносить на розгляд Верховної Ради узгоджену кандидатуру нового прем'єр-міністра; (б) Верховна Рада розглядає внесену кандидатуру; (в) призначення нового прем'єр-міністра простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради тягне за собою відставку його попередника.

**Порядок звільнення посадових осіб.** Верховна Рада може простою більшістю голосів від свого конституційного складу оголосити недовіру всім посадовим особам, яких вона призначає або стосовно яких дає згоду на призначення (в т.ч. Генеральному прокурору України, голові Служби безпеки України, голові Фонду державного майна України, голові Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення, голові Вищої ради юстиції України та ін.), що тягне за собою їх відставку.

**Визначення внутрішніх процедур і порядку взаємодії між органами державної влади.** З цією метою Верховній Раді ухвалити:

❖ **Закон України “Про Кабінет Міністрів України”**, в якому визначити процедуру здійснення Кабінетом Міністрів своїх владних повноважень, ухвалення ним рішень, порядок взаємодії Уряду з Верховною Радою та Президентом України;

❖ **Закон України “Про Президента України”**, в якому визначити процедуру здійснення Президентом своїх владних повноважень, ухвалення ним рішень, порядок взаємодії з Урядом та Верховною Радою України.

### Заборона виходу із фракцій депутатів, обраних за партійними списками

Верховній Раді внести зміни та доповнення до **статті 81 Конституції України**, якими передбачити, що однією з підстав припинення повноважень народних депутатів, обраних за партійними списками, є їх вихід із партійної фракції. У Регламенті Верховної Ради чітко визначити, що фракція, утворена партією, що подолала 4% бар'єр, не може бути ліквідована.

<sup>125</sup> Пропозиції про правове визначення статусу опозиції та захисту її прав див.: Опозиція в Україні. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2002, №7, с.43.



### Спрощення процедури проведення імпічменту Президента України

Верховній Раді внести зміни та доповнення до статті 111 Конституції України, якими передбачити наступне: (1) рішення про звинувачення Президента України приймається Верховною Радою простою більшістю голосів від її конституційного складу; (2) рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою не менш ніж двома третинами голосів від її конституційного складу.

Верховній Раді ухвалити Закон України “Про порядок здійснення та процедуру імпічменту Президента України”, в якому деталізувати конституційні норми, визначити необхідні процедури, права та обов’язки спеціального прокурора та спеціальних слідчих, узгодити окремі норми Закону з нормами та положеннями Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України.

### Процедура подолання президентського вето

Верховній Раді внести зміни та доповнення до статті 94 Конституції України, якими передбачити наступне: (1) президентське вето вважається подоланим, якщо за його подолання проголосували не менш ніж 250 народних депутатів; (2) голова Верховної Ради зобов’язаний підписати та оприлюднити протягом 10 днів закон, на який було подолане вето Президента України та який не був, всупереч Конституції України, підписаний та офіційно оприлюднений главою держави; (3) порушення Президентом України конституційної норми (непідписання та неоприлюднення законів, на які Верховна Рада подолала президентське вето, в установлені Конституцією терміни) є підставою для оголошення початку процедури імпічменту глави держави.

### Функції парламентського контролю

З метою створення належних умов для ефективного здійснення Парламентом своїх контрольних функцій, Верховній Раді внести зміни та доповнення до статті 89 Конституції України, якими передбачити, що комітети Верховної Ради, в межах своєї компетенції, здійснюють контроль над дотриманням центральними та місцевими органами виконавчої влади Конституції, законів України, інших нормативних актів у відповідних сферах.

Верховній Раді ухвалити Закон України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради”, в якому визначити їх права та обов’язки, порядок здійснення ними своїх повноважень, відповідальність громадян за ненадання (або надання неправдивої) інформації цим комісіям, наслідки розгляду їх доповідей та висновків на пленарному засіданні Верховної Ради. Узгодити окремі норми Закону з нормами та положеннями Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України.

### ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ

Підвищення політичної ролі Парламенту є неможливим без суттєвого покращання виконання ним своєї головної функції — законодавчої. Досягнення цієї мети можливе шляхом удосконалення організації законодавчого процесу на всіх

його етапах — підготовки законопроектів, їх експертизи, процедури розгляду в парламентських комітетах, процедури обговорення у пленарному режимі.

**З метою забезпечення розвитку законодавства на основі науково обгрунтованої стратегії, яка виходила б із потреб розвитку суспільства, Верховній Раді здійснити наступні заходи:**

❖ передбачити виконання Інститутом законодавства Верховної Ради наступних завдань: аналізу сучасного стану законодавства в різних сферах; розробки стратегії розвитку законодавства у відповідних сферах; підготовки конкретних законопроектів згідно із розробленою стратегією; координації законопроектної роботи із структурами відповідного профілю, підпорядкованими іншим суб’єктам законодавчої ініціативи;

❖ забезпечити комплектування Інституту законодавства Верховної Ради достатньою кількістю фахівців високої кваліфікації для здійснення законопроектної роботи.

**З метою підвищення якості законопроектів Верховній Раді здійснити наступні заходи:**

❖ передбачити в Законі України “Про закони і законодавчу діяльність”: (1) порядок розробки законопроектів та введення їх у дію, зокрема: про необхідність подання разом із законопроектом його: фінансово-економічного обгрунтування; пропозицій стосовно змін і доповнень до чинних законів у зв’язку з прийняттям відповідного закону; плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення відповідного закону в дію; (2) стандарти, яким мають відповідати законопроекти, зокрема, стосовно: їх структури, викладу змістовної частини; оформлення та ін.;

❖ прийняти Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”, в якому передбачити: (1) обов’язковість попередньої експертизи законопроекту в Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради на предмет його відповідності визначеним у Законі України “Про закони і законодавчу діяльність” стандартам; (2) неможливість реєстрації законопроекту у Верховній Раді без позитивного висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради про його відповідність визначеним у Законі України “Про закони і законодавчу діяльність” стандартам; (3) обов’язковість наявності висновків профільного комітету Верховної Ради, Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради для винесення законопроекту на перше читання; (4) можливість залучення профільним комітетом незалежних експертів для здійснення експертизи законопроектів перед винесенням їх на перше читання та оприлюднення висновків експертизи під час розгляду законопроекту у пленарному режимі; (5) гарантований виступ представника профільного комітету при розгляді законопроектів у всіх читаннях;

❖ створити правову базу для можливості залучення (на тендерних засадах) до підготовки законопроектів за кошти державного бюджету неурядових організацій, що займаються дослідницькою та аналітичною діяльністю.



**З метою запобігання ухваленню законів, що спрямовані на реалізацію корпоративних інтересів фінансово-політичних угруповань, створюють можливості для корупційних дій службових і посадових осіб, Верховній Раді здійснити наступні заходи:**

- ❖ створити у складі Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради Спеціальну експертну групу, завданням якої була б попередня експертиза законопроектів на предмет наявності в них лобістських і корупційних статей;

- ❖ у Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” передбачити: (1) обов’язковість експертизи в Комітеті з питань правової політики та Комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією законопроектів, стосовно яких Спеціальною експертною групою представлений висновок про можливу наявність у них лобістських і корупційних статей; (2) неможливість розгляду таких законопроектів у першому читанні без висновків названих комітетів.

**З метою покращання процедури розгляду законопроектів у пленарному режимі, надання народним депутатам можливостей для їх належного вивчення, Верховній Раді в Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” передбачити:**

- ❖ запровадження двох основних днів для голосування: вівторок — для розгляду законопроектів у першому читанні; четверга — для законопроектів, що розглядаються в другому та третьому читаннях (у т.ч. повторних);

- ❖ заборону розриву між обговоренням законопроекту та голосуванням за нього;

- ❖ тематичне групування законопроектів, що виносяться на розгляд на певне пленарне засідання;

- ❖ можливість надання слова експертам при обговоренні законопроектів у пленарному режимі за поданням профільного комітету;

- ❖ визначення профільним комітетом фіксованого мінімального часу на обговорення у пленарному режимі законопроекту на підставі врахування його обсягу та суспільної ваги;

- ❖ обов’язкову наявність в якості умови для розгляду законопроекту в другому читанні затвердженого профільним комітетом плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення відповідного закону в дію.

**З метою законодавчого врегулювання порядку взаємодії комітетів Верховної Ради та міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Верховній Раді ухвалити Закон України “Про центральні органи виконавчої влади України”, в якому передбачити: (1) обов’язкове включення голови профільного комітету Верховної Ради до складу колегії відповідного міністерства (центрального органу виконавчої влади); (2) проведення зі встановленою періодичністю спільних засідань колегій міністерств (центральных органів виконавчої влади) та відповідних профільних комітетів Верховної Ради; (3) спільне проведення міністерствами (центральними органами виконавчої влади) та відповідними профільними комітетами Верховної Ради громадських слухань з найбільш актуальних проблем**

відповідної сфери, в т.ч. з виїздом до регіонів України; (4) створення спільних робочих груп для опрацювання проектів законодавчих актів; (5) постійний інформаційний обмін між міністерствами (центральними органами виконавчої влади) та відповідними профільними комітетами Верховної Ради.

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ**

**З метою запровадження більшої відкритості та прозорості законодавчого процесу, створення умов для контролю громадян над діяльністю обраних до Парламенту представників, здійснити наступні заходи.**

Верховній Раді внести зміни та доповнення до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, якими передбачити:

- ❖ обов’язкове створення та підтримання кожним парламентським комітетом web-сторінки, на якій мають розмішуватися: (1) інформація про склад і завдання комітету; тексти законопроектів, що знаходяться на розгляді комітетів; (2) тексти поправок і пропозицій стосовно тих, що подаються народними депутатами, із зазначенням автора поправки; (3) висновки комітету стосовно законопроектів; (4) розклад і стенограми засідань комітету; (5) матеріали громадських слухань, виїзних засідань, інші матеріали, що інформують громадськість про діяльність комітету;

- ❖ обов’язкове створення при комітетах громадських консультативних рад з представників неурядових організацій, експертів у відповідних галузях;

- ❖ проведення громадських слухань у комітеті з обговорення найбільш актуальних законопроектів, віднесених до його відання;

- ❖ проведення відкритих засідань комітетів, у т.ч. з можливістю прямої трансляції електронними ЗМІ (включаючи мережу Інтернет);

- ❖ проведення відкритих виїзних засідань комітетів при розгляді законопроектів, що є найбільш актуальними для певного регіону.

Верховній Раді в Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” передбачити поновлення прямої радіотрансляції засідань Верховної Ради, обов’язкове оприлюднення в газеті “Голос України”, інших парламентських виданнях текстів найбільш соціально значимих законопроектів.

Верховній Раді внести зміни та доповнення до Закону України “Про статус народного депутата України”, якими передбачити обов’язкове щорічне оприлюднення в газеті “Голос України” кожною депутатською фракцією (групою), позафракційними народними депутатами, звіту перед виборцями про: (1) внесені протягом року законопроекти; (2) результати їх проходження; (3) кількість і зміст поданих депутатських запитів та звернень, реагування на них; (4) результати розгляду заяв і звернень виборців, іншої інформації, що характеризує їх парламентську діяльність.

**На думку експертів Центру Разумкова, реалізація цих пропозицій сприятиме ствердженню демократії та парламентаризму в Україні, підвищенню якості законодавчої роботи Верховної Ради, забезпеченню прозорості її діяльності для суспільства. ■**

# Ми спостерігаємо процес становлення парламентаризму в Україні



**Леонід КРАВЧУК,**  
народний депутат України,  
голова Верховної Ради України  
з липня 1990р. по грудень 1991р.

**Чи вдалося Парламенту ствердитися як впливовому незалежному органу в системі державної влади в Україні? Які об'єктивні чи суб'єктивні чинники цьому сприяли (заважали)? Чи відчували Ви вплив на внутрішньо-парламентські процеси з боку інших державних інституцій, який характер (позитивний чи негативний) мав цей вплив?**

— На це питання можна відповісти по-різному. Все залежить від того, з чим порівнювати нашу Верховну Раду.

Звичайно, один із перших парламентів світу — британський — має досвід кількасотрічної діяльності, Конгрес США — понад двісті, парламенти європейських країн також функціонують більше сотні років. За стільки років парламенти цих країн напрацювали національне законодавство, забезпечили баланс гілок влади та дійсно ствердилися як незалежні і впливові органи в системі державної влади.

Верховна Рада незалежної України працює як самостійний інститут законодавчої влади лише 12 років. Ніхто не буде заперечувати, що процес переходу від радянської системи законодавства до нашої власне української системи досі не завершений, у ньому існують прогалини. Проте, зараз ми маємо певні зрушення в організації роботи Верховної Ради, структуризації депутатського корпусу, підвищення його професіоналізму.

Якщо порівняти Верховну Раду, обрану в 1990р., з нинішньою, то ми побачимо два абсолютно різних органи влади. Верховна Рада України I скликання працювала на “громадських засадах”, більшість її склали керівники місцевих рад і директорського корпусу, які обиралися на “почесну посаду”, залишаючись на іншій за основним місцем роботи. Тепер ми маємо професійний Парламент, який, незважаючи на всі протиріччя в його стінах, має більший коефіцієнт корисної дії, більше власної позиції, власної ініціативи.

Тобто, ми спостерігаємо процес становлення парламентаризму в Україні. Він не завершився, але має позитивні тенденції, що, безумовно, радує і дає надію на те, що через кілька років теза, з якої починається запитання, перестане мати запитальний характер.

**Які повноваження мала б отримати Верховна Рада в результаті реформування політичної системи, які з її нинішніх повноважень мають бути передані іншим інституціям? Зокрема, якими, на Вашу думку, має бути порядок формування Уряду; процедури розпуску Верховної Ради, призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб, подолання вето Президента України, імпичменту Президента України?**

— СДПУ(о) підтримала проголошену Президентом України 24 серпня 2002р. ініціативу про політичну реформу та поступовий перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки — як таку, що відповідає програмним засадам партії. 5 березня 2003р. у телевізійному зверненні Президент ще раз підтвердив готовність до проведення реформи і конкретизував свою позицію, подавши вже проект закону “Про внесення змін до Конституції України”.

Дуже слушною у цьому контексті є теза про те, що головне в реформі — не переділити повноваження, а забезпечити стабільний розвиток суспільства та держави, збалансованість політичних процесів.

Процес трансформації політичної системи держави передбачає кілька значних кроків, серед яких — створення парламентської більшості та формування на її основі коаліційного Уряду. Це й було зроблено за активною участю фракції СДПУ(о) на II сесії Верховної Ради України IV скликання. Але це було зроблено так званим “прецедентним

методом”. Наше законодавство, на відміну від англосаксонської системи права, не передбачає застосування прецеденту нарівні із законодавчими нормами, прийнятими у звичайному порядку. Отож у наших умовах і більшість, і коаліційний Уряд, і інші позиції реформи потребують законодавчого, в першу чергу, — конституційного закріплення.

Соціал-демократія є прихильником парламентсько-президентської республіки і тому підтримує курс на політичні реформи в країні. При цьому і партія, і я особисто завжди підкреслювали — все має відбуватися в рамках закону та законодавчо визначених процедур. Кожне відхилення від цього багато коштуватиме всім у майбутньому.

Що до конкретних позицій стосовно змін до Конституції, то я тут не відкрив Америку. Якщо ми кажемо “парламентсько-президентська республіка”, то ми маємо казати про те, що в цьому випадку Уряд формує не Президент, а Парламент. Відповідно, такий Уряд є відповідальним перед тим органом, який його формує. Звичайно, щоб призначити Уряд, у Парламенті має сформуватися певна група депутатів, яка згідно визначеної процедури зможе прийняти рішення про призначення — отож маємо вимогу існування більшості.

Не викликає жодних заперечень і необхідність деталізації процедури імпічменту, з одного боку, та процедури розпуску Парламенту Президентом — з іншого. Це нормальні вимоги демократичного державного устрою та балансу між гілками влади.

Що ж стосується конкретики, особливо уточнення формулювань — то зараз не варто про це говорити. Для цього є законопроекти та поправки до них.



Головне в цьому процесі — не “заговорити” реформу, а набратися мужності і “провладним” силами, і “опозиціонерам”, зробити крок назустріч одне одному та забезпечити реалізацію розпочатого процесу.

**Яким чином, на Вашу думку, можливо підвищити ефективність законодавчої діяльності Верховної Ради та здійснення нею функцій парламентського контролю?**

— Лише професіоналізмом окремих народних депутатів, їх груп і фракцій, усього Парламенту. ■



# Влада має бути підконтрольна народу



**Олександр МОРОЗ,**  
народний депутат України,  
голова Верховної Раги України  
з травня 1994р. по травень 1998р.

**Чи вдалося Парламенту ствердитися як Впливовому незалежному органу в системі державної влади в Україні? Які об'єктивні чи суб'єктивні чинники цьому сприяли (заважали)? Чи відчували Ви вплив на внутрішньо-парламентські процеси з боку інших державних інституцій, який характер (позитивний чи негативний) мав цей вплив?**

— Відповідаючи на ці питання, не можна давати однозначні оцінки, адже і взаємини між гілками влади, і стан політичної системи — речі мінливі. Скоріше, варто було б говорити про міру наближення Парламенту до стану незалежності, точніше, до його оптимального стану, бо Парламенту незалежність сама по собі (так само, як і іншим інститутам влади) потрібна тією мірою, якою вона забезпечує загальну гармонію, баланс влади в державі.

13 років триває не стільки пошук згаданої оптимальності, як боротьба за неї. Боротьба з перемінним успіхом, етапи якої не збігаються з періодами скликань, а мають дрібніший масштаб, причому наслідки боротьби більшою мірою залежать від суб'єктивних чинників, що напевне властиво для суспільств, які від тоталітарних відносин шукають шлях до демократії.

Ще одне загальне спостереження, варте уваги: можуть бути тісні взаємини, навіть демонстративна єдність поглядів провідних посадовців з різних гілок влади, але це зовсім не відбиває необхідну оптимальність взаємин між владними інститутами. Навпаки, в загальному випадку ці взаємини мусять відбивати властиве для розвитку суспільства неантагоністичне протиріччя між гілками влади. Це протиріччя закономірне, ніхто ж не буде заперечувати той очевидний факт, що народ (усвідомлюючи себе джерелом влади, чи ні) інститутами влади завжди не задоволений, має до них претензії. Владу він сприймає через впливи виконавчої (рідше, судової) влади, а свою волю намагається виявити через представницькі органи, в першу чергу — через Парламент. Тому є об'єктивною і зрозумілою певна

контраверсійність взаємин між Парламентом та Урядом, Парламентом і Президентом, оскільки Парламент виступає від імені народу, а його владні протези — від держави.

У цьому сенсі дозволю собі піддати сумніву правомірність фрази “державна — це ми”, котра побутувала ще недавно. В наведеному словосполученні відбивається ідеальний стан, а в суспільному розвитку такий стан неможливий, як неможливим є обмеження запитів людини, яка на кожному етапі розвитку цивілізації набуває нових якостей. Виходячи з цих міркувань, добрі взаємини між керівниками законодавчого й виконавчого органів влади (для української ситуації під виконавчим органом розумітимемо Президента, оскільки наш Уряд ще не грав самостійної ролі, крім короткого сумнозвісного терміну декретотворення) означають дві головні обставини: або ці керівники — розумні люди, які усвідомлюють закономірність згаданого протиріччя, або такі взаємини є лише маскуванням підпорядкованості одного іншому.

Для першого варіанту Україні поки що не везло на розумних (у сенсі розуміння суті протиріччя) керівників. Другий варіант якраз і впливає з першого: той, хто представляв орган з меншим наближенням до оптимальності, змушений був підлаштовуватися, навіть догоджати представнику влади з більшими повноваженнями.

Ні тому, ні іншому, ні державі це користі не приносило, а ідилія демонструвалася протягом коротких періодів — “медового року” Л.Кучми з О.Ткаченком після “спікеріади” 1998р. і півтора року того ж Л.Кучми з І.Плющем після антиконституційного парламентського перевороту 2000р. Нинішнє “затишшя” у взаєминах має дещо іншу природу, бо на чолі Парламенту поставлений “до того” залежний від глави держави та йому зобов'язаний керівник (В.Литвин), що оперся на залежних подібним чином депутатів. З відомих причин — через застосування під час виборів

адмінресурсу в якості виразника волі народу — нинішній Парламент поступається своїм попередникам, але з часом він змушений буде більше проявляти свою представницьку сутність, і його голова В.Литвин — відповідно, теж. Тому і його взаємини з Президентом матимуть свій розвиток.

Як би дивно це не виглядало, **але найбільш незалежним, точніше, впливовим був Парламент першого (дванадцятого) скликання.** Виконавча влада й тоді фактично Уряду не належала, цю функцію виконував ЦК Компартії. Він же, в силу відносної демократичності свого формування, а здебільшого через інерцію підпорядкованості центру, де в цю пору прогресували деструктивні тенденції (зрозуміліше — відбувалася зрада) не міг бути противою самому собі, оскільки в складі Верховної Ради знаходився й найвпливовіший прошарок ЦК. Саме тому в 1990-1991рр. центр політичного життя перемістився з партійного до вищого законодавчого органу. Саме тому незалежність держави не здобулася, вона скоріше сталася. Мирно, без трагічних катаклізмів, якщо не вважати такими втрати впродовж десятиліття 4 млн. населення України.

Не думаю, що послаблення позицій Верховної Ради у 1992-1993рр. було ознакою слабкості тодішнього голови І.Плюща. Після обрання Президентом Л.Кравчука І.Плющ зумів швидко захистити достатню незалежність Парламенту, але його бажання що-небудь і швидко змінити вилилося в авантюрний експеримент з декретами Л.Кучми. Того дня, коли Верховна Рада відмовлялася від своєї головної функції — законотворення, я повернувся з відрадження наприкінці вечірнього засідання і письмово заявою відкликав свій голос “за” (сусід не зорієнтувався). Незгодних із запропонованим рішенням на весь сесійний зал виявилася ... лише дюжина депутатів. У коридорі, привітавшись, І.Плющ сказав мені: “Ти ще пошкодуєш за тим, що подав заяву. Побачиш, як швидко підуть корисні реформи”. Переконаний, вже незабаром пошкодував мій тодішній співрозмовник, коли непродумані (а може, саме продумані?) декрети: про призупинення чинності окремих законів щодо пенсій і зарплат, найважливіших статей Земельного кодексу, а особливо — про горезвісні трасти, продемонстрували і наміри їх авторів, і повну невідповідність команди Л.Кучми масштабам загальнодержавних завдань.

Вже наприкінці каденції, у лютому 1994р., перший Парламент знайшов, на мій погляд, точну відповідь на потребу збалансування владних повноважень. Позитивну роль у цьому відіграли І.Плющ та Л.Кравчук. Було законодавчо закріплене обрання керівників областей замість призначення представників Президента, ліквідоване двовладдя і в районах. Ця обставина, крім іншого, забезпечила демократичність виборів законодавчого органу, рад усіх рівнів та Президента. Щоправда, так важко знайдений баланс був зруйнований уже восени того ж року, коли новий Президент своїми указами почав перепризначати *обраних* посадовців в областях і районах. Заради достовірності нагадаємо, що “призначенці” самі вітали таку протизаконну новачку, напевне, збираючись займати посади вічно. Найбільш послідовні з пошукачів “твердої руки” та “виконавчої вертикалі” з Києва, Київської,



Вінницької та інших областей першими й були звільнені з посад на підставі присвоєного собі Президентом права.

У цьому епізоді становлення владних структур найкраще ілюструється вплив суб'єктивних чинників. Ще вчора Л.Кучма вимагав для себе надзвичайних повноважень, концентрації влади у прем'єра, потім з іще більшою настирністю наполягав на протилежному, зосереджуючи необмежену владу у Президента. І знову він знаходив собі “п'яту колону” в Парламенті, штовхаючи суспільство до диктатури, знаходив у цьому прагненні підтримку серед націонал-демократів. Закон про владу при існуючій, хоч і зміненій Конституції, нав'язаний Конституційний договір — лише фрагменти здачі демократії представниками Руху та інших конформістськи налаштованих депутатів. Так само їх угодовство проявилось під час “спікеріади” 1998р. та через два роки в ході “оксамитової контрреволюції”. Змушений про це говорити не з метою докорів конкретним політикам, які й тепер входять до Парламенту та переосмислюють під впливом реальної практики свої позиції, а для того, щоб ці позиції були стабільними.

Отже, суб'єктивні чинники в Парламенті та поза ним існували. Вони існують завжди і всюди, оскільки йдеться про важливий елемент живих суспільних відносин. Важливо, однак, розуміти закономірність: *якщо суб'єктивні дії продиктовані так само суб'єктивним, власним, корисливим інтересом (чи навіть корпоративним інтересом), то це шкодить суспільству, несе загрози державі.* На щастя, маємо окремі зразки усвідомлення політичною елітою такої небезпеки, що дозволило прийняти загалом демократичну Конституцію України, відкинути домагання юридичного оформлення диктатури на підставі фальшивого референдуму 2000р., наблизити об'єднання прихильників демократії у ході акцій “Повстань, Україно!” У цьому сенсі зовнішні чинники були позитивними, оскільки якразво демонстрували граничну небезпеку диктатури, але скільки сил, скільки можливостей, скільки часу витрачено на подолання домінуючого негативу! Як шкодить прогресу примітивізм комплексуючої однієї особистості, угодовство, пристосуванство інших, індиферентність багатьох!

**Якому складу Верховної Ради, на Ваш погляд, вдалося найкраще співпрацювати з Президентом України?**

— Першому, коли Президента ще не було. Якщо відповідати серйозно, то потрібно й питання ставити інакше: який Президент і в які часи найкраще співпрацював з Парламентом? Відповідь проста: найкраще співпрацював Л.Кравчук з другим Парламентом за два місяці до перевиборів Президента. Л.Кучма співпрацю розуміє як керування депутатами безпосередньо. Тому й коментувати тут, власне, нічого.

**Які повноваження мала б отримати Верховна Рада в результаті реформування політичної системи, які з її нинішніх повноважень мають бути передані іншим інституціям? Зокрема, якими, на Вашу думку, має бути порядок формування Уряду; процедури розпуску Верховної Ради, призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб, подолання вето Президента України, імпичменту Президента України?**

— Уряд має формуватися Парламентом, починаючи з призначення прем'єра за процедурою, перевірною в багатьох європейських країнах. А саме, кандидатуру прем'єра вносить Президент після консультацій з керівниками фракцій, орієнтуючись на рівень підтримки її депутатами. Після призначення прем'єра той пропонує склад Кабінету Міністрів, також консультуючись із фракціями, шукаючи в необхідних випадках компромісів і маючи на увазі, що Парламент за недоліки в роботі може висловити недовіру не лише прем'єру (отже, всьому Кабінету), а й окремим міністрам. Усі міністри мають призначатися за однаковою процедурою, винятком може бути посада керівника Служби безпеки України. Це прерогатива Президента.

Уряд працює над реалізацією власної програми, затвердженої Парламентом. Програма та її реалізація повинні оцінюватися за критеріями, що піддаються об'єктивному аналізу. Одним із них може бути час ухвалення та рівень виконання державного бюджету. Недосягнення погоджених показників може бути підставою для висловлення недовіри Уряду, а за передбачених у Конституції умов — і причиною припинення повноважень Парламенту. Це перша й головна умова співпраці та спільної відповідальності Уряду й Парламенту. Обгрунтовану пропозицію про відставку вносить Президент, оформляючи її указом.

Така ж процедура розпуску Парламенту зберігається у випадку неможливості призначення прем'єра та Кабінету Міністрів протягом 60 днів від початку роботи новообраної Верховної Ради або після дострокової відставки Кабінету.

Третьою підставою розпуску Парламенту може бути його нездатність розпочати роботу протягом 30 днів, зокрема — сформувати свої керівні органи.

Цей перелік вичерпний. Він свідчить про сильні позиції Президента та стабільність влади. Жодні видумки на зразок “постійно діючої більшості” не потрібні. Більшість — предмет Регламенту Верховної



Ради, а не Основного Закону. Парламент може достроково розпуститися і за власним рішенням.

Поріг подолання президентського вето слід знизити до 250 голосів, оскільки вето — не інструмент політичної інтриги, а засіб додаткового контролю над якістю нових законів.

Інакше слід розписати і процедуру оприлюднення законів. У разі безпідставної відмови Президента від цього обов'язку, через визначений термін закон підписує та оприлюднює для обов'язкового виконання голова Верховної Ради.

Підстави застосування процедури імпичменту в чинній Конституції України достатні, хіба що корисно детальніше розписати цю процедуру.

**Яким чином, на Вашу думку, можливо підвищити ефективність законодавчої діяльності Верховної Ради та здійснення нею функцій парламентського контролю?**

— Вибори на пропорційній основі — важлива умова підвищення ефективності роботи Верховної Ради. Застосування цього принципу і на місцевих виборах спрощує весь механізм контролю над виконанням законів та організацією їх підготовки.

Решта умов залежать від реалізації пропозицій, викладених вище.

Особливе значення має також посилення статусу та функцій Рахункової палати. Саме її висновки повинні використовуватися для об'єктивної оцінки діяльності (на найважливіших напрямках) Уряду, опосередковано — і Парламенту.

Потрібно також посилити роль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Його оцінки повинні використовуватися і для коригування внутрішньої (насамперед) політики, і для вирішення кадрових питань, особливо на місцевому рівні. Тим самим влада наблизиться до людини, громадянина.

Логіка всіх викладених пропозицій зводиться до встановлення підконтрольності влади народу. ■



# Суть демократії – це рівновага влади



**Іван ПЛЮЩ,**  
народний депутат України,  
голова Верховної Ради України  
з грудня 1991р. по квітень 1994р.,  
з лютого 2000р. по травень 2002р.

**Чи вдалося Парламенту ствердитися як впливовому незалежному органу в системі державної влади в Україні? Які об'єктивні чи суб'єктивні чинники цьому сприяли (заважали)? Чи відчували Ви вплив на внутрішньо-парламентські процеси з боку інших державних інституцій, який характер (позитивний чи негативний) мав цей вплив?**

— Я хотів би почати з середини питання — про об'єктивні чи суб'єктивні чинники. Вважаю, що об'єктивних чинників, які б заважали роботі Парламенту, не існує. За великим рахунком, об'єктивний чинник — це землетрус або інше стихійне лихо. Решта чинників — в основному суб'єктивні, бо за ними стоять люди.

Звичайно, для нас на початку 1990-х років об'єктивним чинником було те середовище, те суспільство, та політична система, з яких ми вийшли і прийшли до Парламенту. До 1990р. я п'ять років був депутатом Верховної Ради Української РСР, і п'ять років — заступником голови Верховної Ради УРСР. І зі свого досвіду можу сказати: депутати тоді спочатку призначалися партійними органами, а вже потім — обиралися, якщо можна так сказати. Це була безальтернативна система. Я, як свідок і учасник цього процесу, можу запевнити — кращу виборчу систему придумати важко. Якщо вже в якомусь партбюро визначили кандидата, то він отримає 99,7% голосів.

Тому перший Парламент ми дійсно обрали в 1990р., тому що це справді були вибори, тому що була альтернатива, тому що була жорстока конкуренція і боротьба не тільки кандидатів, які брали в ній участь, а й тих політичних сил, які ці кандидати представляли.

Саме цей, перший Парламент був і найбільш політично структурованим, і найбільш демократичним, і найбільш дієвим. Він був обраний на хвилі національного пробудження і піднесення, що виникла під час перебудови. Це була дуже потужна

хвиля, енергія народу тоді була ключем, фонтаном. До Верховної Ради пройшли нові люди, представникам старої партноменклатури стало на виборах набагато важче.

У Верховній Раді тоді визначилося три, а по суті — дві політичні сили. Це була “група 239” під керівництвом ЦК КПУ, це була група “Народна рада”, яка нараховувала близько 120-130 голосів і стояла на національно-демократичних позиціях. Була ще третя сила - “Комуністи на демократичній платформі”, яка була ближче до “Народної ради”, ніж до комуністів. І дві ці групи — “Народна рада” і “Демплатформа” — тоді створювали більшість і голосували як справжній Парламент. Вони не дозволяли тодішній Верховній Раді керуватися волею ЦК КПУ.

Ви розумієте, які це були часи, і тут як раз відіграв позитивну роль той самий суб'єктивний чинник. Я маю на увазі тодішнього голову Верховної Ради Володимира Івашка, який був по своїй суті демократичною людиною. Він не вдався до силових засобів боротьби з “демократами”, хоча мав для цього всі можливості. Він міг сформувати будь-яку Президію, він “залізною” мав 239 голосів. Але він не вдався до тоталітарних, силових методів, оскільки зрозумів, що демократія — не диктатура, від диктатури країна вже відмовилася. Саме його демократичність дозволила тоді переконати “Народну раду”, що вона має бути представленою в Президії Верховної Ради і впливати на діяльність Парламенту. Це я можу засвідчити як перший заступник голови, а згодом і голова Верховної Ради першого скликання.

Порівнюю це з діючим Президентом, його Адміністрацією. Вони не мали 226 голосів і “видавлювали” це число залякуванням, підкупам. Вони проігнорували результати виборів. Національно свідому, патріотично віддану політичну силу, яку підтримали найбільша кількість виборців, виштовхнули в опозицію. Оце така демократія сучасна.

Які впливи на внутрішні процеси в Парламенті були з боку інших державних інституцій? Їх майже не було, тому що в ті роки влада перейшла від партійних до представницьких органів. Верховна Рада стала над усіма іншими державними інституціями, і ніяких сумнівів у тому, що вона є найголовнішим органом, не виникало.

**Якому складу Верховної Ради, на Ваш погляд, вдавалося найкраще співпрацювати з Президентом України?**

На моє переконання, це знову ж таки була перша Верховна Рада. Саме вона і прийняла Закон про Президента України. Тоді на всьому пострадянському просторі бачили спасіння в посаді Президента. Так думали і багато моїх колег. Я був одним із тих, хто казав, що це далеко не найкраща форма управління, але на той час — сама модна на пострадянському просторі.

Але Л.Кравчук, який згодом став Президентом, також був демократом. Він не намагався перетворити посаду Президента на посаду генерального секретаря. На мою думку, він розумів суть демократії, яка дуже проста — це рівновага влади. Звідси і принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Якщо цього принципу дотримуються, то це є демократія, якщо ж якась із гілок влади намагається стати над іншою, — це вже не демократія, а шлях до диктатури.

Заслуга Л.Кравчука в тому, що він не став з перших днів, з перших місяців свого президентства демонструвати, хто в Україні господар. Так, між нами, як між посадовими особами, бували протиріччя. Але я маю всі підстави і можу твердо заявити, що найкраща співпраця була першої Верховної Ради з першим Президентом Л.Кравчуком.

Починаючи з другого скликання, Парламент працює вже з іншим Президентом — Л.Кучмою. Згадайте його перебування на посту прем'єра, і ви зрозумієте, що він ніяк не міг працювати з Верховною Радою. Тому й казав: "Дайте мені повноваження творити закони — і я зроблю вас щасливими". Повноваження отримав, але ні щасливими людей не зробив, ні з Парламентом порозумітися не зміг. А наслідки декретів його Уряду, разом із трастами, ми пам'ятаємо до цих пір.

**Які повноваження мала б отримати Верховна Рада в результаті реформування політичної системи, які з її нинішніх повноважень мають бути передані іншим інституціям? Зокрема, якими, на Вашу думку, має бути порядок формування Уряду; процедури розпуску Верховної Ради, призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб, подолання вето Президента України, імпичменту Президента України?**

Я законослухняний громадянин і вважаю, що закон — один для всіх, незалежно від того, чи ти проста людина, чи Президент, чи голова Парламенту. У цьому суть демократії. Тому мене дуже дивує, коли гарант Конституції, на якій він клявся, виступає і каже: я відчуваю, що ця система себе вичерпала, зжила, треба проводити політичну реформу. Яку реформу — не каже, але треба проводити.

Я вважаю, що це неповага до Конституції. Президент, як суб'єкт законодавчої ініціативи, мав



спочатку внести проект змін до тієї чи іншої статті Конституції, що випливають з його бачення політичної реформи, а вже потім робити заяви. Видно, немає ні бачення, ні бажання його мати, а є головне — обдурити людей у черговий раз. І поки в Президента та його команди це виходить.

На мою думку, сьогодні вести мову про перерозподіл владних повноважень не треба, вони чітко виписані в Конституції — і треба лише їх виконувати. Що ж до змін до Конституції, то їх дійсно потрібно вносити — як такі, що вдосконалювали б Конституцію. Але не такі, які ми нещодавно отримали у вигляді невідомо чого: чи то проекту закону про внесення змін до Конституції, чи то пропозицій до так званого обговорення в народі. Як на мене, це схоже більше на блокування змін.

Вважаю, що треба посилити певні функції Верховної Ради. Наприклад, яким має бути порядок формування Уряду. Це надзвичайно принципова деталь. Я хочу сказати, що в Україні по суті Уряду не було, немає, і якщо ми не змінимо систему влади, — не буде. Чому я так кажу? Тому що у нас два Уряди — один Уряд на Банковій, який керує, і другий Уряд на Грушевського, який виконує. Уряд має стати незалежним від впливу Адміністрації Президента і формуватися Парламентом, як це робиться в нормальних демократіях.

**Яким чином, на Вашу думку, можливо підвищити ефективність законодавчої діяльності Верховної Ради та здійснення нею функцій парламентського контролю?**

Я вже частково відповів на це питання. Щоб Верховна Рада могла продуктивно працювати, головне, щоб на неї ніхто не тиснув, не намагався залякувати чи купувати депутатів. А між собою, всередині Парламенту, вони самі розберуться, і праві, і ліві. Треба, щоб кожен, кому надано право законодавчої ініціативи, серйозно ставився до того, що він подає у Парламент, а не писав законопроекти "на коліні". Треба надати ширші повноваження Рахунковій палаті і з її допомогою контролювати кожную бюджетну гривню.

Нарешті, треба, щоб кожен чиновник знав: якщо він порушить Закон України "Про статус народного депутата України", то це буде останній робочий день у його службовій кар'єрі. Тоді і ефективність буде вищою, і парламентський контроль посилиться. ■

# РЕАЛІЇ ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ЕКСПЕРТІВ



**Олександр ДЕРГАЧОВ,**  
провідний науковий  
співробітник Інституту  
політичних і етнонаціональних  
досліджень НАН України



**Віталій ПАЛАМАРЧУК,**  
завідувач відділу  
політичних стратегій  
Національного інституту  
стратегічних досліджень



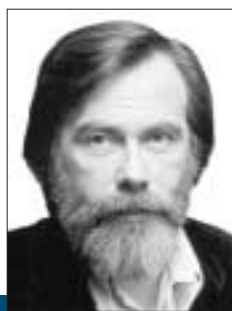
**Ігор КОГУТ,**  
голова Ради "Лабораторії  
законодавчих ініціатив"



**Ірина ПОГОРЕЛОВА,**  
журналіст



**Ігор КОЛІУШКО,**  
голова Центру політико-  
правових реформ



**Михайло ПОГРЕБИНСЬКИЙ,**  
директор  
Київського центру політичних  
досліджень і конфліктології



**Ростислав ПАВЛЕНКО,**  
директор програм  
Школи політичної аналітики при  
Національному університеті  
Києво-Могилянська Академія



**Володимир ФЕСЕНКО,**  
голова правління  
Центру прикладних  
політичних досліджень  
"Пента"



## 1. Чи вдалося Парламенту ствердитися як впливовому незалежному органу в системі державної влади в Україні? Як об'єктивні чи суб'єктивні чинники цьому сприяли (заважали)?

**Олександр ДЕРГАЧОВ.** Протягом останніх років Верховна Рада постійно втрачала свій вплив внаслідок масових порушень під час виборів, штучного формування значної частини депутатського корпусу, цілеспрямованого тиску з боку Президента та його оточення. Більше того, стан українського суспільства та політикуму виявився несприятливим для розвитку парламентаризму. За браком реального розділу гілок влади та спотворених, недемократичних відносин між владою і суспільством склався суперечливий фактичний статус Верховної Ради: вона ввібрала до себе ознаки філії президентської влади та функції осередку тієї частини політичних сил, які є не лише суперником, а й органічним антиподом чинної влади, і яких всіляко маргіналізували. Таким чином, частина депутатів презентувала непарламентську владу, джерелом якої був не мандат від виборців, а неформальний статус у системі “партії влади”. Ця частина не була зацікавлена в зміцненні парламентаризму. Інша частина, не маючи безпосередньої підтримки громадян, була нездатна це зробити. Крім того, давалося взнаки, що ліві фракції (КПУ, ПСПУ) за своєю ідеологією та методами політичної дії не сприяли становленню сучасної ефективної представницької та законодавчої влади.

Новий склад Верховної Ради та загальна суспільно-політична атмосфера, що склалася під час березневих 2002р. виборів, вперше створили передумови для повернення Парламенту самостійної політичної ролі. Але ситуація змінилася не радикально. Внутрішньопарламентське співвідношення сил було змінено масованим втручанням Президента та його оточення. Лише наприкінці минулого року з'явилися перші ознаки здатності Верховної Ради виявляти політичну самостійність в окремих питаннях. Але перспективи її повноцінного самовідродження наразі не існує. У кращому випадку, за рахунок активних дій нелівої опозиції, її співпраці з комуністами, використання тактичних маневрів окремих пропрезидентських сил вдасться частково покращити на користь Верховної Ради баланс впливу гілок влади. Рада залишатиметься глибоко розколотою за ознакою ставлення до парламентаризму та принципів поєднання власних інтересів та обов'язків народного обранця. Навіть за умов поглиблення демократичних перетворень після президентських виборів, Парламент цього скликання, з урахуванням його складу, спроможний зіграти роль перехідного, такого, що здатен лише наблизитися за реальним статусом, рівнем впливу, суспільно-політичною роллю, стилем діяльності до представницького та законодавчого державного органу європейського гатунку.

**Ігор КОГУТ.** Аналізуючи сучасний етап розвитку парламентаризму в Україні, можна констатувати, що ствердження Парламенту як впливового та незалежного органу в системі державної влади не відбулося. Це обумовлено як особливостями чинної Конституції, що суттєво обмежила можливості здійснення дієвого парламентського контролю над

діяльністю центральних органів виконавчої влади та впливу Парламенту на персональний склад Кабінету Міністрів, так і загальною недосконалістю правової бази, що визначає повноваження Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів. На сьогодні процедурні аспекти діяльності Парламенту врегульовані Регламентом 1994р., положення якого потребують кардинального перегляду та вдосконалення; повноваження ж Президента та Кабінету Міністрів взагалі регламентуються лише рамковими нормами Конституції. За шість років з дня прийняття Конституції так і не були прийняті закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України”.

Недосконалість Конституції та законодавства у сфері державного будівництва, наявність значних прогалин у правовому регулюванні відносин між гілками влади створили умови для перерозподілу повноважень у владному трикутнику на користь глави держави.

Разом з тим, існують й інші, не менш вагомні чинники, що визначають недостатню впливовість Парламенту в системі державної влади. Серед них — недостатня політична структурованість Верховної Ради та клановість української політики, принципові розбіжності в позиціях глави держави та Парламенту стосовно засад відносин між гілками влади, форми правління тощо.

**Ігор КОЛІУШКО.** Швидше так, ніж ні. Незважаючи на постійні спроби Президента України та його оточення применшити роль Верховної Ради, звести її лише до ритуальних дій, незважаючи на те, що приблизно дві третини народних депутатів України в кожному скликанні не працюють з повною віддачею як парламентарі, все ж Парламент в Україні існує і в вирішальних моментах проявляє себе як конструктивна державотворча сила.

**Ростислав ПАВЛЕНКО.** В Україні після тривалого конституційного процесу в 1996р. була ухвалена Конституція, що передбачала змішану, президентсько-парламентську модель організації взаємодії між гілками влади. Вважалося, що вона дозволить поєднати переваги президентської (неперервність виконавчої вертикалі, можливість швидкого ухвалення та втілення рішень виконавчою владою) і парламентської (відповідальність Уряду перед Парламентом, ідентифікація політичних сил, відповідальних за стан справ у країні) моделей.

Однак, як показала політична практика, реалізація президентсько-парламентської моделі в Україні не призвела до оптимального перерозподілу компетенцій між гілками влади. Оптимальний перерозподіл мав би забезпечити:

❖ чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, відповідальної за державну політику (отже — за стан справ у країні), а відтак можливість свідомого вибору між різними політичними силами під час виборчої кампанії;

❖ коопераційний, робочий зв'язок між законодавчою і виконавчою гілками влади для динамічного й послідовного прийняття та впровадження рішень стосовно державної політики

(замість конфронтації, яка відбирає час і енергію, що особливо небезпечно в перехідний період), системності в прийнятті законів і на їх основі — підзаконних актів;

❖ стабільну, послідовну роботу відповідального Уряду: забезпечення балансу між його захищеністю від кон'юнктурних змін у розкладі політичних сил — і можливістю притягти його до політичної відповідальності.

Президентсько-парламентська модель виявилася невдалою для виконання цих завдань.

*По-перше*, політичні сили, представлені за результатами виборів у Парламенті, не мають повноважень щодо формування Уряду — за винятком надання згоди Президенту на призначення прем'єра.

*По-друге*, фактично позапарламентський спосіб формування Уряду зумовлює ситуацію, коли Уряд і Парламент перебувають ніби по різні боки барикад. В Уряді, відповідно до закономірностей бюрократичної процедури, готуються проекти законів. Депутати, представники зацікавлених сторін, експертних центрів до цього процесу допускаються вкрай рідко: вважається, що розробка рішень — прерогатива виконавчої влади. Отже, депутати найчастіше мають можливість ознайомитися з відповідним проектом лише тоді, коли він опиняється у Верховній Раді. Далі на взаємні звинувачення, змагання груп інтересів, у кращому разі — намагання швидко знайти компроміс (не завжди оптимальний) представники Парламенту та Уряду витрачають енергію і час, що могли б бути більш раціонально витрачені за умови координації дій при спільній розробці відповідного документа.

*По-третє*, стабільність і послідовність роботи Уряду ускладнюються тим, що керівництво виконавчої влади є «двоголовою» структурою. Крім Уряду на чолі з прем'єром, на місце керманіча виконавчої гілки влади претендує і Президент (із створеними при ньому «допоміжними і дорадчими структурами») — і претендує, як зазначалося раніше, вельми успішно. Право видавати обов'язкові для виконання накази, а особливо — звільняти урядовців на чолі з прем'єром, — робить Президента *де факто* керівником системи виконавчої влади. Однак, офіційно він Уряд не очолює — отже може уникнути відповідальності за його діяльність.

В цілому, **реалізована в Україні модель президентсько-парламентської республіки не виправдала надій, що на неї поклалися.** Вона не дозволяє спрямувати зусилля різних гілок влади на здійснення необхідних політичних та економічних реформ. Така модель і в світі вважається однією з найменш вдалих, і застосовується (крім України) лише в ряді досить специфічних країн: Росії, Південній Кореї, Шрі-Ланці, Екваторі, Перу.

Через зайву змагальність втрачаються можливості спільної роботи Уряду й Парламенту, а широкі повноваження глави держави (і широкі можливості для перекладення відповідальності на інші органи влади) сприяють не консолідації реформаторських зусиль, а, навпаки, створюють у системі владних відносин зайве напруження.

Ці питання мають бути вирішені в рамках конституційної реформи, про необхідність якої тривалий час говорять опозиційні політичні сили, а 24 серпня 2002р. заявив і Президент.



**Віталій ПАЛАМАРЧУК.** Фактично, протягом усього першого десятиріччя новітньої історії України діяльність Верховної Ради викликала гостру критику з боку як вітчизняних і закордонних експертів, так і широкої громадськості. Досить нагадати, що за результатами опитувань громадської думки 1994-2001рр., проведеними Інститутом соціології за участю Фонду «Демократичні ініціативи» та компанії «Соціс», число тих, хто цілком довіряє Верховній Раді, знаходилося протягом усіх цих років на рівні 1-2%.

Згідно з даними загальноукраїнського опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» та компанією «Тейлор Нельсон Софрез Україна» у січні 2003р., цілком довіряли Верховній Раді України 5,7% респондентів, зовсім не довіряли — 50,2%. Отже, вже за наведеними даними можна дійти висновку, що Парламенту поки що не вдалося ствердитися як дійсно впливовому та авторитетному органу в системі державної влади в Україні.

Серед чинників, що заважали становленню Парламенту, потрібно відзначити, *по-перше*, надто болючі наслідки економічної кризи, що призвели до зниження політичної і громадської активності населення (так звані аномічні явища), загальмували процеси політичної структуризації суспільства. *По-друге*, в Україні поки що не сформована політична конфігурація, притаманна розвинутим демократіям, коли провідну роль у політичному житті відіграють кілька (дві-п'ять) дійсно потужних загальнонаціональних партій. *По-третє*, донині не забезпечений ефективний розподіл повноважень між вищими владними інституціями: Верховною Радою — Кабінетом Міністрів — Президентом, що неминуче негативно позначається на продуктивності роботи як Парламенту, так і всієї системи державної влади в Україні.

*По-четверте*, чи не найбільшою вадою чинної Конституції України в частині регламентації діяльності владних інституцій слід вважати відсутність достатньо дієвих механізмів політичної відповідальності як Верховної Ради, так і Президента. Саме це

призводить до переважно ситуаційної структуризації Верховної Ради, непоодинокого домінування вузькопартійних та особистих інтересів над загальнодержавними, утвердження стосунків між Парламентом і Президентом на засадах взаємної перманентної конфронтації.

**Ірина ПОГОРЄЛОВА.** Парламент став впливовим незалежним органом з моменту внесення перших змін до Конституції 1978р., тобто усунення відомої “шостої статті” та надання Верховній Раді статусу найвищого законодавчого та представницького органу. Соціологічні рейтинги Верховної Ради не мають жодного значення, оскільки колективний орган за математичними законами завжди має низький рейтинг громадських уподобань, що базуються на емоційних оцінках. Суб’єктивні чинники також цього не стосуються, оскільки навіть ненависть до Парламенту з боку Президента або певні політичні перемоги Парламенту під керівництвом тих чи інших голів є лише наслідком, а не причиною впливовості та незалежності Парламенту.

**Михайло ПОГРЕБИНСЬКИЙ.** Парламент, безумовно, протягом останніх 12 років став вельми впливовим органом державної влади. Що до “незалежності” — то таких органів у нормальній системі влади бути взагалі не повинно, бо кожен орган влади (парламент, президент, уряд, суд тощо) має бути під контролем інших органів влади.

Українська система розподілу влади цьому критерію більш-менш відповідає. Загалом же, український Парламент є таким, яким він може бути — тому, що народ наш такий, який він є, таким, яким він може бути за діючою Конституцією, виборчим законом, складом депутатського корпусу<sup>1</sup>.

**Володимир ФЕСЕНКО.** Верховній Раді значною мірою вдалося ствердитися як достатньо впливовому й незалежному органу в системі державної влади в Україні — у кожному разі, порівняно з багатьма іншими пострадянськими країнами. Що сприяло цьому?

*Перш за все*, те, що склад Верховної Ради все ж відбивав (хоча, можливо, й не повністю, з певними деформаціями) настрої суспільства, ті політичні та ідеологічні орієнтації, які існують у громадській думці. З часів Верховної Ради першого скликання і по цей день український Парламент був тим політичним середовищем, у якому була присутньою та активно діяла опозиція. Це суттєво впливало на формування незалежної позиції Парламенту з багатьох питань.

*По-друге*, статус Верховної Ради як вищого законодавчого і представницького органу країни намагалися підтримувати належним чином і керівництво Парламенту, і більшість депутатського корпусу. Більше того, Парламент час від часу намагався конкурувати з Президентом за статус першої влади. Інший бік питання — наскільки це було корисним для суспільства та для ефективності влади?

Впливовості Верховної Ради сприяє також її конституційний статус. Згідно з Конституцією, Парламент має не лише законодавчі повноваження, він здійснює контрольні функції, бере участь у формуванні більшості центральних органів державної влади, дає згоду на призначення прем’єр-міністра України, Генерального прокурора, голови Національного банку та деяких інших вищих посадовців.

Але є й чинники, що заважають впливовості та незалежності Верховної Ради.

Головним із них є намагання Президента та його Адміністрації поставити Парламент під свій контроль із застосуванням неполітичних засобів впливу на депутатський корпус, зокрема — адміністративного тиску з боку силових відомств. Верховна Рада є основною ланкою в системі стримувань і противаг надмірної концентрації повноважень у руках глави держави. І якщо глава держави виявляє певні авторитарні риси, то він намагається обмежити політичну самостійність Парламенту та його вплив на функціонування органів державної влади.

Негативне ставлення Президента до Парламенту активно поширюється в суспільстві. На жаль, і громадська думка схвально сприймає антипарламентську риторику. Низький рівень політичної культури і рядових громадян, і самих політиків спричиняє деформацію суспільних уявлень про роль та функції Парламенту, призводить до значного падіння довіри громадян до Верховної Ради. На це негативно впливає і перетворення Парламенту, певною мірою, на статусний політичний клуб бізнесменів і колишніх адміністраторів, які зараз складають більшість депутатського корпусу.

Ще одним чинником є відсутність достатньої політичної структуризації Парламенту, що негативно впливає на ефективність його роботи й на стосунки з Президентом та Урядом.

Нарешті, ні Парламент у цілому, ні політичні сили, які можуть мати в ньому більшість, не мають реальних політико-правових важелів впливу (крім затвердження кандидатури прем’єра) на формування та діяльність Уряду.

**2. Які повноваження мала б отримати Верховна Рада в результаті реформування політичної системи, які з її нинішніх повноважень мають бути передані іншим інституціям? Зокрема, якими, на Вашу думку, мають бути: порядок формування Уряду; процедура розпуску Верховної Ради; процедура призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб; процедура подолання вето Президента України; процедура імпічменту Президента України?**

**Олександр ДЕРГАЧОВ.** Що стосується політичної реформи в цілому, то очевидно, що первинною, якщо не основною, є проблема дотримання Конституції, правозастосування, неформальних, тіньових механізмів здійснення влади. Це повною мірою

<sup>1</sup> При розробці нашої позиції були враховані думки з приводу цієї теми українських політологів В.Малинковича, В.Фесенка та В.Карасьова (примітка автора — ред.).



стосується і Верховної Ради. Що стосується актуального завдання посилення ролі Парламенту — перш за все, мали б бути в повному обсязі на практиці відновлені його конституційні повноваження та функції. Взаємодія виконавчої та законодавчої влади, як і функціонування політичної системи загалом, досі ніколи не відбувались у відповідності з буквою і духом української Конституції. Досі не ухвалені закони, що мають регламентувати діяльність Президента, Уряду та їх взаємин із Парламентом. Чимало актуальних проблем діяльності Верховної Ради могли б бути вирішені шляхом розробки чи вдосконалення та реального впровадження закону про Кабінет Міністрів, положень про Адміністрацію Президента, про статус народного депутата, Регламенту Верховної Ради. Ця обставина накладає відбиток суперечливості на проекти конституційної реформи і мала б привертати набагато більшу увагу при розгляді варіантів реформи політичної.

Таким чином, первинною проблемою є не розширення повноважень Верховної Ради, а гарантії її здатності здійснювати власні повноваження як такі, здатності звільнитися від зовнішніх втручань, діяти публічно та неухильно домагатися виконання власних рішень. І справа не лише в тому, що їй перешкоджають, а й у тому, що значна частина депутатів не зорієнтовані на справжню парламентську діяльність, не є переконаними прихильниками ідеї реальної самостійності та впливовості Парламенту. Крім того, розповсюдженим є брак відповідальності, політичної мужності чи професійності значної частини депутатів, без яких Верховна Рада виявляється недієздатною. Рішення цієї проблеми лежить передовсім у політичній, частково в ментально-психологічній, а вже потім у правовій площині.

Якщо пропонувати законодавчі кроки, то першочерговими мають бути такі, що здатні забезпечити максимально демократичні вибори та політично структурований Парламент: закон про вибори на пропорційній основі за партійними списками по загальнонаціональному виборчому округу; можливе підвищення прохідного бар'єру до 6-7%. Принципово важливим є також підвищення ролі партій у президентських виборах. Другий крок реформування — впровадження ефективних механізмів політичної відповідальності: депутатів перед партіями; партій, представлених у Парламенті, — перед виборцями; взаємна відповідальність Президента та Верховної Ради. Водночас має бути суттєво спрощена процедура імпічменту. Лише потім, з орієнтацією на набуття чинності після наступних парламентських виборів доцільно збалансувати повноваження Верховної Ради та Президента стосовно призначення та контролю діяльності органів виконавчої влади. Це потребує глибокого юридичного та політологічного опрацювання, але за умови успіху попередніх кроків політичного реформування вибір між формами та конкретними моделями правління будуть мати переважно технологічний характер. Загальним орієнтиром мало б бути: (а) паритетність, взаємні стимулювання, стримування, контроль; (б) забезпечення більшої самостійності Уряду та чіткого окреслення його політичного обличчя; (в) провідна роль Верховної Ради у формуванні суддівського корпусу.

**Ігор КОГУТ.** У результаті реформування політичної системи мають бути суттєво розширені повноваження Парламенту у сфері контролю над діяльністю центральних органів виконавчої влади. Тому доцільно було б запровадити інститут індивідуальної політичної відповідальності керівників міністерств, силових структур. Відповідно, Президент має бути позбавлений права за власною ініціативою звільняти всіх керівників органів виконавчої влади, Генерального прокурора.

Французький досвід “коабітації” переконливо свідчить, що існуючий порядок формування Кабінету Міністрів України навряд чи доцільно піддавати кардинальному перегляду. Щоправда, на конституційному рівні слід було б детальніше прописати процедуру формування Кабінету, зокрема — надати право висунування кандидатури на посаду прем'єр-міністра не лише главі держави, але й Парламенту (у випадку незатвердження Верховної Радою запропонованої Президентом кандидатури), передбачивши при цьому можливість дострокового припинення повноважень законодавчого органу в разі його неспроможності сформувати Уряд.

Зміна процедури призначення та звільнення з посад керівників силових структур повинна полягати в наданні Верховній Раді права затвердження запропонованих Президентом кандидатур на відповідні посади, а також права винесення керівникам силових структур вотуму недовіри, що мало б наслідком припинення їх повноважень.

У зв'язку з численними проблемами, пов'язаними з подоланням вето Президента (загальновідомі приклади — Закон “Про Кабінет Міністрів України”, ветоаний вісім разів; випадки повернення законопроектів на повторний розгляд без достатньо вмотивованих зауважень і “чіткими” пропозиціями на кшталт “прийняти закон на принципово іншій концепції”) доцільно було б закріпити порядок подолання вето, передбачений законопроектом про внесення змін і доповнень до Конституції №0999 — у разі не підписання закону, вето на який подолано 300 голосами народних депутатів, він набуває чинності та офіційно оприлюднюється за підписом голови Верховної Ради.



Що стосується порядку усунення Президента з посади в порядку імпічменту, то відповідні норми Конституції також потребують коригування: чинний Основний Закон уможливує виникнення ситуації, коли глава держави, вину якого у вчиненні державної зради або іншого злочину встановлено Верховним Судом, продовжуватиме й надалі виконувати свої повноваження, — якщо рішення про усунення Президента з посади в порядку імпічменту не буде підтримане 3/4 конституційного складу Верховної Ради. З огляду на це, конституційними змінами має бути передбачена можливість усунення Президента з посади в порядку імпічменту лише на підставі відповідних висновків Верховного та Конституційного судів.

**Ігор КОЛІУШКО.** Верховна Рада повинна мати вирішальний вплив на формування Уряду. Для цього необхідно внести зміни до Конституції, якими термін повноважень Уряду пов'язати з терміном повноважень Парламенту, а також встановити, що Уряд набуває повноважень після вотуму довіри Парламенту та складення присяги. Для отримання вотуму довіри прем'єр-міністр представляє весь склад Кабінету Міністрів та Програму діяльності. Першу кандидатуру на посаду прем'єра має висувати, після консультацій із фракціями, Президент, а в разі неотримання сформованим ним Кабінетом Міністрів вотуму довіри, другу кандидатуру має висувати Верховна Рада самостійно шляхом вибору з кандидатур, висунутих фракціями. Якщо й цей Уряд не отримає вотуму довіри у визначений час, тоді Президент повинен отримати право розпуску Парламенту та призначення тимчасового Уряду, і це повинна бути єдина підстава для розпуску Парламенту — несформування Уряду. Верховна Рада повинна мати право висловити недовіру як Уряду в цілому, так і окремим його членам, що тягнучиме за собою їх відставку. Вето Президента на прийнятті закони має долатися звичайною більшістю, а поправки Президента мусять бути при цьому окремо проголосовані. Процедура імпічменту має бути визначена законом про Президента (відповідний проект перебуває на розгляді у Верховній Раді).

**Ростислав ПАВЛЕНКО.** За результатами порівняльного аналізу європейського законодавства з відповідної тематики, а також враховуючи особливості політичного процесу в Україні та ті зміни, що намітилися останнім часом, пропонуємо внести такі зміни до Конституції і законів України (зокрема, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Президента України”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про прокуратуру”):

*Перше.* Вдосконалити механізм формування Уряду: передбачити, що Президент України після консультацій з уповноваженими представниками депутатських груп і фракцій протягом 30 календарних днів після припинення повноважень попереднього складу Кабінету Міністрів (крім випадків оголошення йому недовіри Верховною Радою чи надання Верховною Радою згоди Президенту на відставку Прем'єра) призначає кандидата на посаду прем'єр-міністра України, який протягом 15 календарних днів представляє Верховній Раді України проект Програми діяльності Кабінету Міністрів.

(Протягом цих 15 днів прем'єр-міністр також формує персональний склад Уряду — відповідно до домовленостей, досягнутих між парламентськими фракціями. Склад Уряду затверджується Президентом за поданням прем'єра; звільняти міністрів, у т.ч. “силових”, і керівників інших центральних органів виконавчої влади (крім тих, стосовно яких передбачена окрема процедура, зокрема голови Фонду державного майна) Президент може також винятково за поданням прем'єра).

У разі невідтримання Програми діяльності Кабінету Міністрів більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради, Парламент протягом 15 днів призначає прем'єр-міністра України за пропозицією не менш ніж третини його конституційного складу.

Якщо протягом цього терміну прем'єр-міністр не буде обраний, то Президент матиме право розпустити Верховну Раду та призначити нові вибори.

(Змін потребують пп. 11, 12 статті 85, стаття 114 Конституції України).

*Друге.* Передбачити, що зміна Уряду збігається не з обранням нового Президента, а з обранням нової Верховної Ради (яка, зрештою, несе відповідальність за створення коаліції та формування Уряду). Відтак, прем'єр-міністр вручає Президенту заявку про відставку Кабінету в перший день першої сесії новообраної Верховної Ради й виконує свої повноваження до формування нового Уряду.

(Змін потребує стаття 115 Конституції України).

*Третє.* Передбачити, що Президент може припинити повноваження прем'єр-міністра лише за згодою Верховної Ради. Подаючи проект відповідного рішення, Президент також мусить подати кандидатуру нового прем'єр-міністра.

(Змін потребують п. 9 статті 106, стаття 113 і стаття 115 Конституції України).

*Четверте.* Встановити, що Президент призначає на посади та звільняє з посад членів Кабінету Міністрів, керівників інших органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій винятково за поданням прем'єр-міністра (таким чином забезпечується неперервність і політична відповідальність “вертикалі” виконавчої влади).

(Змін потребують п.10 статті 106, стаття 114 і п. 4, 5, 9, 10 статті 118 Конституції України).

*П'яте.* Запровадити конструктивний вотум недовіри: в пропозиції про оголошення Уряду недовіри має бути вказане прізвище нового прем'єр-міністра. В разі прийняття цієї пропозиції названий кандидат стає новим прем'єр-міністром і формує Уряд.

Передбачити також відповідальність перед Верховною Радою окремих міністрів — вотум недовіри міністру (або керівникові іншого центрального органу виконавчої влади) висловлюється простою більшістю голосів (при цьому на окремих міністрів, крім прем'єра, не поширюється річний “імунітет”, пов'язаний із ухваленням Програми діяльності Кабінету Міністрів); Президент за поданням прем'єр-міністра призначає на відповідну посаду нову особу.

(Змін потребує стаття 87 Конституції України).



*Шосте.* Встановити право Верховної Ради висловлювати недовіру членам Центральної виборчої комісії, що має наслідком їх відставку.

(Змін потребує п. 21 статті 85 Конституції України).

*Сьоме.* Передбачити, що Президент може відправити у відставку Генерального прокурора України лише за згодою Верховної Ради.

(Змін потребують п. 25 статті 85, п. 11 статті 106, стаття 122 Конституції України).

Ефективність таких механізмів засвідчена світовою практикою, вона дозволяє досягти основних цілей у частині політичної відповідальності влади:

- ❖ парламентське формування Уряду дозволить виборцям чітко визначити політичні сили, що здійснюють державну політику, а отже — відповідальні за неї;

- ❖ спільний політичний інтерес урядовців і фракцій, які їх підтримують, підштовхне їх до більш злагодженої роботи, що дозволить спрямувати творчу енергію на вирішення нагальних питань державної політики, а не на роздмухування конфлікту між гілками влади;

- ❖ конституційні запобіжники проти кон'юнктурних змін Уряду дозволять уникнути частих урядових криз, а в разі їх виникнення дозволять (зокрема, через можливість заміни конкретних міністрів, конструктивний вотум недовіри прем'єру) швидко знайти вихід.

Такі зміни сприятимуть підвищенню відповідальності влади перед суспільством, ефективності її діяльності, а це, у свою чергу, створить стимули для становлення в Україні тривалих демократичних традицій.

**Віталій ПАЛАМАРЧУК.** Ключовим моментом реформування політичної системи потрібно вважати надання Верховній Раді дієвих повноважень у

формуванні Уряду та, водночас, — запровадження механізмів реальної політичної відповідальності Парламенту. Разом з тим, необхідною умовою такого розширення повноважень Парламенту слід вважати наявність у ньому сталої депутатської більшості. Протягом 1992-1999рр. Верховна Рада функціонувала майже виключно в ситуаційному режимі. Тобто дієздатність Парламенту забезпечувалася на основі тимчасових коаліцій різних політичних сил. Досвід 2000р. засвідчив принципову можливість утворення парламентської більшості та її досить продуктивної взаємодії з Урядом. Водночас у 2000-2001рр. яскраво виявилися нестійкість більшості, сформованої із значної кількості досить різнорідних парламентських фракцій і депутатських груп, та політична безвідповідальність тих партій, що утворили більшість. У процесі реформування політичної системи потрібно, з одного боку, надати дієві повноваження Верховній Раді щодо формування коаліційного Уряду, з іншого — забезпечити функціонування Уряду та всієї вертикалі виконавчої влади від невинуватого втручання недостатньо структурованого Парламенту.

Порядок формування Уряду повинен базуватися на тому, щоб парламентська більшість максимально мірою співпадала з правлячою коаліцією, тобто з політичними силами, що мають своє представництво в Уряді та інших органах виконавчої влади. Виходячи з політичних реалій України та практики розвинутих демократій, потрібно передбачити можливість формування Уряду як партіями-переможницями, так (за певних умов) і іншими політичними силами, тобто утворення так званого “Уряду меншості”.

Кардинального вдосконалення потребує процедура розпуску Верховної Ради, яка повинна забезпечувати дострокове припинення повноважень Парламенту, коли він не зможе сформувати коаліційний Уряд та затвердити прем'єр-міністра, а також, можливо, у випадку, коли Парламент не зможе забезпечити виконання покладених на нього стратегічно важливих завдань, насамперед — прийняття у відповідний строк Державного бюджету.

Щодо процедури призначення та звільнення керівництва правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб, то за сучасних політичних реалій вважається за доцільне зберегти чинний їй порядок, хоча б на перших етапах реформування політичної системи. Враховуючи тенденції регіоналізації політичного життя, що виявилися під час структурування нинішнього складу Парламенту, а також необхідність певного перехідного періоду для відпрацювання механізму формування та функціонування коаліційного Уряду, надання Верховній Раді повноважень щодо призначення та звільнення “силовиків” може призвести до залежності зазначених міністерств і відомств від політичної кон'юнктури.

Досвід роботи нинішнього складу Парламенту підтверджує достатню “працездатність” чинної процедури подолання вето Президента України. Разом з тим, за умов “пакетного” вирішення ряду завдань політичної реформи, рівень подолання Парламентом вето Президента може бути знижений до 250-270 депутатських мандатів.



Для забезпечення політичної відповідальності вищих владних інституцій одночасно зі зміною процедури розпуску Верховної Ради потрібно здійснити певне спрощення чинної процедури імпічменту Президента України. Лише таким чином буде досягнута необхідна збалансованість взаємин Парламент — Президент. Водночас, необхідно наголосити, що процедура імпічменту в розвинутих демократіях все одно повинна залишатися достатньо складною, щоб не допустити перетворення глави держави на заручника “політичної доцільності”. Практика функціонування владних інституцій у розвинутих демократіях майже не має прецедентів позитивної реалізації процедури імпічменту. В той же час, достроковий розпуск парламенту є досить поширеним явищем політичного життя.

**Ірина ПОГОРЕЛОВА.** З метою оптимізації Конституції треба (крім попередньої вимоги: всім учасникам процесу прочитати саму Конституцію, потім — наявні проекти, потім — підрахувати, яких матеріальних втрат від латання “дірок” вони зазнають і скільки людей з обслуги особистих примх владців залишаться без роботи), виконати Статтю 6 чинного Основного Закону — розподіл влади на три гілки.

Це означає, що з усього тексту Конституції треба вилучити всі положення, які зумовлюють паралелізм функцій гілок влади, як от: укази Президента — закони — постанови Кабінету Міністрів; формування органів виконавчої влади, судів і т.ін. Президентом — забезпечення умов функціонування цих органів законами тощо. Не виключено, що доцільно взагалі обмежити право законодавчої ініціативи Президента як фігури, що не є представником жодної з реально функціональних гілок влади.

Формування Уряду краще здійснювати за традиційною європейською моделлю, коли майбутній прем'єр з партійною командою (включно із силовими міністрами) та коаліцією беруть участь у виборах (звісно, за пропорційною моделлю), а не складають домовленості після них. Така коаліція, як і Уряд, втрачають мандат, після чого настає автоматичний (нехай саме для цього існує рішення Президента) розпуск Парламенту — в разі виходу окремих політичних сил із коаліції. Стабільність такої конструкції саме в Україні забезпечується наявністю влади в руках коаліції, натомість підвищуються вимоги до її формування під час кампанії і водночас усуваються зайві механізми штучного провокування кризи. Причини, за яких коаліція може розпастися, не можуть бути визначені в Конституції (наприклад, неухвалення бюджету та ін.): ці причини можуть бути пов'язані виключно з об'єктивними протиріччями, що виникають між учасниками коаліції під час виконання ними спільної програми дій. Силовики, що входять до команди вже під час виборів, а відтак — призначаються Парламентом, можуть бути особисто безпартійними, але політичні сили мусять нести за них відповідальність: це краще, ніж теперішня умовна “безпартійність” силових міністрів.

За цих умов втрачає сенс імітування “незалежності” і таких виконавчих структур, як Фонд державного майна (ФДМ), Антимонопольний комітет (АМК), Комісія з цінних паперів тощо. Відповідно, втрачає сенс механізм кадрового призначення на ці посади за участю Президента та

Верховної Ради: всі ці особи мають належати або до коаліції, або до опозиції. Наприклад, голова ФДМ — до правлячої коаліції, а АМК — до опозиції, відповідно до функцій, контрольні з яких мають належати опозиції. Усі ці структури, а також міністерства бажано просто записати до Конституції, аби не змінювати структуру Кабінету Міністрів навіть разом із зміною коаліції, тобто після виборів. Незалежним має залишитися лише Національний банк, що можна забезпечити, крім відповідного закону та Наглядової ради, заборонаю на керування ним особою з парламентських політичних сил.

Відповідно, в Парламенті всі контрольні функції мусять бути надані саме опозиції, для чого з її лав обирається Генеральний прокурор, голова Рахункової палати, омбудсмен, голова Національної ради з питань телебачення та радіомовлення тощо. До речі, останню структуру також треба формувати на засадах співвідношення парламентської коаліції та опозиції, а не “Президент — Верховна Рада”. Що стосується парламентських комітетів, то їх роль, як і роль спікера, сама собою рано чи пізно втратить свій політичний сенс, хоча формально треба переписати деякі адміністративні функції цих професійних структур. У законотворчому плані опозиція має отримати право не лише альтернативного проекту, а й певну форму “вето” на проекти від урядової коаліції, наприклад, на етапі другого чи третього читання законів (скажімо, норма не може бути затверджена, якщо проти неї голосує визначена частина опозиції). Варіанти мусять знайти юристи. Але має бути обмежена кількість подібних “вето” опозиції.

Що до Президента, то, як на правду, залишити цю посаду доведеться винятково через складність її усунення з Конституції, оскільки для цього потрібен референдум. Обирати Президента Парламентом — зайва проблема для Парламенту, тому слід залишити цю посаду як символ короткого, але дуже “яскравого” минулого, а також як повчання для нащадків. Всенародне обрання глави держави в такому випадку буде (як воно й є насправді завдяки примату нездоланих технологій) втілювати інтегральне естетичне та етичне почуття народу, а також стан його (народу) психічного та фізичного здоров'я на момент виборів, що дозволить швидше сформувати більш-менш пристойне уявлення про ще один символ нації. За принципом “кожен народ має ту владу, на яку заслугоує”, але без тяжких наслідків...

Що ж до інтересів, тобто раціональної складової ставлення громадян та їх різних верств до влади — то це не прерогатива Президента. Відповідно, скорочення його повноважень, а головне — заборона йому створювати позаконституційні органи (не лише силові, виконавчі, але й ті, що підміняють собою “громадські організації”, різноманітні ради та комітети) самі собою вкорочують можливість узурпування ним влади, а відтак — загрозу державної зради або важкого злочину в межах, що перевищує особистий злочин. Отже, механізм імпічменту мусить бути не так спрощений у частині піддання покаранню, як зведений до загальногромадянської процедури розслідування такого злочину. Тобто розслідування має здійснюватися за умов перебування Президента на посаді (за аналогією з народними депутатами), тоді як

безпосереднє “притягнення до відповідальності” має відбуватися вже з усуненням від посади. Як забезпечити такі розслідування — можна, очевидно, дізнатися в більшості демократичних країн.

**Михайло ПОГРЕБИНСЬКИЙ.** Реформа політичної системи має передбачати:

(а) реформу виборчої системи, тобто закон про пропорційні вибори (як компроміс, можна було б піти на систему: 90% або 85% депутатів — за списками, 10-15% — за округами). При цьому право участі у виборах мають лише партії (а не блоки), створені не раніше, ніж за рік до виборів;

(б) прийняття закону про Кабінет Міністрів, який би суттєво розширював його повноваження і, зокрема, повноваження прем'єр-міністра. Проте, важливо зазначити, що такі зміни мають сенс лише “в комплекті” з іншими, тобто з розширенням повноважень Верховної Ради стосовно призначення Кабінету Міністрів (про це нижче);

(в) прийняття закону про партії;

(г) зміни до парламентського регламенту, які б збільшили роль фракцій та обмежили права депутатів “мандрувати” з фракції до фракції. Саме фракції, а також Рада більшості, а не комітети, мають стати місцем, де обговорюються проекти законів і зацікавлені сторони досягають компромісів.

Зауважу, що перелічені досі зміни не вимагають поправок до Конституції. Але поряд з ними потрібні, на мій погляд, такі зміни в Конституції:

(а) про порядок призначення Уряду;

(б) про повноваження Уряду та прем'єр-міністра;

(в) про повноваження Парламенту та спікера;

(г) про повноваження Президента, в т.ч. це стосується права розпуску Парламенту.

Крім того, Україна потребує адміністративно-територіальної реформи (в т.ч. переходу до вибору губернаторів населенням), але цю реформу, на мій погляд, доцільніше відкласти на кілька років і здійснювати після 2006р.

Трохи докладніше про суть реформи.

Кабінет Міністрів має формуватися на партійній основі, тобто партією-переможницею, або коаліцією. Президент зобов'язаний запропонувати формування Кабінету лідеру тієї партії, яка отримала відносну більшість на виборах; він отримує на це, скажімо, два тижні. В разі невдачі, Президент пропонує сформувати Уряд лідеру якоїсь іншої партії, що має фракцію в Парламенті (вже на власний розсуд), у разі другої невдачі — третьому. Після трьох невдалих спроб (тобто лідер відмовляється, або сформований Уряд не отримав вотуму довіри) Президент має право або зробити четверту спробу, або розпустити Парламент і призначити нові вибори.

Розширення прав Парламенту означає, перш за все, його право формувати Уряд. Крім того, слід передати Парламенту право призначати багатьох високопоставлених чиновників; точний їх перелік не такий важливий, тут можуть бути варіанти, але треба змінити співвідношення числа чиновників, яких призначає Президент та Парламент, на користь Парламенту.

Закон про Регламент Верховної Ради має, перш за все, зафіксувати права парламентської меншості. Права більшості не є суттєво важливими, бо більшість, умовно кажучи, має право робити в Парламенті те, що їй заманеться, аби це не зачіпало права меншості (право кулака однієї людини закінчується там, де починається ніс іншої).

Мають зникнути із законів положення, подібні до “Парламент визначає зовнішню політику” тощо. Адже політику визначає не Парламент (у якому є різні думки й позиції), а правляча партія, або правляча коаліція — через свої парламентські фракції.

Тож, незалежно від того, чи будуть у законі виписані права більшості, чи ні, такий закон суттєво підвищить права фракцій, більшості та її координатора. Відповідно мають зменшитися права спікера.

За Президентом слід залишити ті повноваження, що дозволять йому бути гарантом цілісності держави (повноваження Верховного Головнокомандувача, право призначення силових міністрів), але не право втручатися в політику Кабінету Міністрів.

Право вето залишити чи обмежити, але необхідно внести поправку про те, що в разі, коли Президент не підписує закон, прийнятий конституційною більшістю, у встановлений термін (10 днів), то закон підписується спікером.

**Володимир ФЕСЕНКО.** Головним змістом політичної реформи має бути посилення ролі та політичної відповідальності Уряду, а також проведення такого перерозподілу повноважень між Президентом, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою, яке б сприяло одночасно і демократизації, і посиленню ефективності державної влади. Водночас бажано мінімізувати зміни до чинної Конституції. Чим більше змін буде пропонуватися, тим менше шансів на їх затвердження Парламентом. Більшість змін у межах реформування політичної системи краще здійснювати через прийняття конституційних законів: про Президента України, про Кабінет Міністрів, про Регламент Верховної Ради та ін. Зокрема, це стосується питань про урядову парламентську коаліцію (парламентську коаліцію, що формує Уряд), про парламентську меншість та її права, про процедуру формування коаліційного



Уряду, про статус та функції державних секретарів. Тексти конституційних законопроектів мають підготувати спільні робочі групи з представників парламентської більшості та меншості. Це мають бути узгоджені документи.

Що стосується конкретних питань, то пропонується наступний порядок їх вирішення.

**Порядок формування Уряду.** Президент висуває кандидатуру глави Уряду після консультацій з лідерами (уповноваженими представниками) фракцій Верховної Ради. Парламент дає згоду на призначення та звільнення з посади Президентом прем'єр-міністра та персонального складу Кабінету Міністрів за поданням прем'єр-міністра. Президент може звільнити міністра (члена Кабінету Міністрів) лише за поданням прем'єр-міністра. Кабінет Міністрів складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою, але виконує свої обов'язки до призначення нового складу Кабінету. За пропозицією не менш ніж третини народних депутатів, Верховна Рада може висловити недовіру окремим членам Кабінету Міністрів або прем'єр-міністру більшістю голосів від конституційного складу. Відставка прем'єр-міністра має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів. Доцільно було б також запровадити конструктивний вотум недовіри (і з боку парламентарів, і з боку Президента): в пропозиції про оголошення недовіри прем'єр-міністру (або в поданні Президента на звільнення прем'єра з посади) має бути вказана кандидатура нового прем'єра.

Існує серйозна теоретична й практична проблема: термін діяльності Уряду, що складає свої повноваження (подає у відставку). За чинною Конституцією, він становить 60 днів. Якщо Верховна Рада не спроможна сформувати новий Уряд протягом 30 днів (як пропонується далі), Президент припиняє термін її повноважень. Позачергові парламентські вибори (згідно з законом) проводяться протягом 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Додамо ще півтора місяці між датою виборів і початком роботи новобраного Парламенту. Новообрана Верховна Рада знову має 30 днів на формування нового Уряду. Таким чином, майже півроку має діяти попередній Уряд (і тоді потрібно скасовувати чинну норму Конституції). Іншим варіантом розв'язання цієї дилеми є створення службового Уряду у складі державних секретарів, який може діяти в періоди між відставкою попереднього Уряду та призначенням Парламентом нового. Але в цьому випадку слід поставити діяльність інституту державних секретарів на законодавчу основу (поки що вона регулюється указами Президента).

**Процедура розпуску Верховної Ради.** Кількість підстав для розпуску Парламенту Президентом потрібно збільшити. До норми, що зараз є в Конституції (припинення повноважень Верховної Ради, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання Парламенту не можуть розпочатися), треба додати норму, яка пов'яже діяльність Парламенту з формуванням нового Уряду: припинення повноважень Парламенту, якщо протягом 30 днів після складання повноважень (відставки) Кабінету Міністрів Верховна Рада не дала згоду на призначення нового прем'єра і затвердження нового складу Кабінету Міністрів.

**Процедура призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб.** Верховна Рада надає згоду на їх призначення та звільнення з посад Президентом України. Кандидатури членів Кабінету Міністрів подаються прем'єр-міністром. Якщо Уряд стане політичним органом, то силовики мають бути цивільними особами. За пропозицією не менш ніж третини народних депутатів Верховна Рада може висловити керівникам правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб недовіру більшістю голосів від конституційного складу.

**Процедура подолання вето Президента України.** Верховна Рада може подолати вето Президента голосами не менш ніж 250 народних депутатів (за винятком законів про зміни та доповнення до Конституції України, що приймаються конституційною більшістю голосів). Якщо після подолання вето Президент протягом 10 днів не підписує закон, то закон підписує голова Верховної Ради, він офіційно оприлюднюється та набуває чинності.

**Процедура імпічменту Президента України.** Пропонується одна зміна до сформульованої в чинній Конституції норми імпічменту Президента України — рішення про усунення Президента з поста доцільно приймати більшістю не менш ніж дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Крім того, обов'язково й терміново слід прийняти закони, що випишують процедуру імпічменту. Не доцільно вносити до переліку підстав імпічменту порушення Президентом присяги. Ця норма може трактуватися дуже довільно.

Слід посилити вплив Верховної Ради на формування Центральної виборчої комісії (ЦВК), але не доцільно повністю вилучати з цього процесу Президента. Пропонується такий порядок: половину складу ЦВК призначає Президент, половину — Верховна Рада. За пропозицією не менш ніж третини народних депутатів Верховна Рада може висловити недовіру окремим членам ЦВК більшістю голосів від її конституційного складу.

### **3. Яким чином, на Вашу думку, можливо підвищити ефективність законодавчої діяльності Верховної Ради та здійснення нею функцій парламентського контролю?**

**Олександр ДЕРГАЧОВ.** Законодавчі функції Верховної Ради пригнічені менше за представницькі та, особливо, контрольні. До того ж серйознішою за законотворчість є проблема, що на неї безпосередньо впливає — практична дія законів, їх застосування. Основними причинами проблем українського парламентаризму є вкоріненість "ручного управління", пов'язаної з цим практики урядування та взагалі національних особливостей здійснення влади. Загальна слабкість Парламенту не може бути подолана, доки не почнуть реально працювати правові норми, закони, що є головними інструментами його впливу. Таким чином, головною є політична діяльність парламентарів та Парламенту, реалізація його потенціалу як найбільш демократичної на сьогодні гілки влади.

Значний резерв підвищення ефективності діяльності Верховної Ради пов'язаний з рівнем її авторитету та довіри до неї. Парадоксальна ситуація, за якої рівень довіри до окремих політичних сил, представлених у Парламенті, є помітно вищим, ніж рівень довіри до самого Парламенту, може і має бути виправлена за рахунок належного





інформаційного супроводу його діяльності. Водночас, важливо звернути увагу на політичну культуру групових та індивідуальних дій парламентарів, ведення політичної боротьби у формах, які б не дискредитували Парламент у цілому.

Контрольні функції Верховної Ради потребують системного нормативного та організаційного забезпечення. Тут міг би бути широко використаний досвід європейських держав у частині фіксації зобов'язань органів виконавчої влади співпрацювати з парламентськими комісіями, можливостей оперативного впливу на урядові та адміністративні рішення та ін. Рада має взяти на себе ініціативу впровадження якісно нових для України та необхідних для правової демократичної держави механізмів і норм здійснення влади. Чинна система урядування не передбачає існування функціонально незалежних та ефективних захищених, державних структур і службовців, здатних і зобов'язаних у межах своєї компетенції спиратися лише на закони, а не на вказівки всевладних посадовців. За цих умов жодна система контролю просто не може працювати. Але очевидно, що первинною умовою ефективності цієї діяльності є цілковита незалежність, політична воля Парламенту та парламентарів.

**Ігор КОГУТ.** Необхідними передумовами підвищення ефективності законодавчої діяльності Парламенту є: запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради; політична структуризація Парламенту; розширення його контрольних повноважень та запровадження інституту індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів — керівників силових структур перед Парламентом; врегулювання питань, пов'язаних з подоланням вето Президента; формуванням дієвого й самостійного Уряду, який би спирався на підтримку Парламенту, очолював виконавчу вертикаль і мав необхідні повноваження для впливу на вирішення кадрових питань виконавчої влади; підвищення прозорості законодавчого процесу та залучення наукових і громадських кіл до обговорення найважливіших законопроектів. Правовою основою відповідних перетворень мають стати відповідні зміни до Конституції, закони “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України”, “Про Кабінет Міністрів України”, нова редакція Закону “Про вибори народних депутатів України” та ін.

**Ігор КОЛІУШКО.** В першу чергу, це залежить від розвитку політичної системи в цілому. А отже необхідно: запровадити державне фінансування політичних партій за результатами виборчих кампаній; запровадити пропорційну виборчу систему з регіональними списками та напівжорсткими перевагами; знизити рівень недоторканності депутатів до визначеного Конституцією для суддів — щоб до Парламенту йшли для роботи, а не для недоторканності (для цього прийняти зміни до статті 80 Конституції, які я вносив, будучи депутатом, у 2000р.); забезпечити рівний і достатньо повний доступ депутатів до засобів масової інформації та свободи й об'єктивність ЗМІ у висвітленні діяльності Парламенту — в цілому та кожного депутата зокрема; врегулювати законодавчо контрольні повноваження Верховної Ради.

**Ростислав ПАВЛЕНКО.** Зазначені вище інституційні зміни покликані вирішити існуючі

сьогодні проблеми штучної конфліктності відносин Парламенту і виконавчої влади. Відтак, у Парламенту та Уряді з'являться політичні стимули налагодити співпрацю замість конфронтації, а Президент буде позбавлений важелів для надмірного втручання в ці стосунки.

На додаток до вказаних змін варто також забезпечити поточну співпрацю Уряду та Парламенту (в особі фракцій і комітетів) на етапі розробки й підготовки законопроектів. Запровадження посад “парламентських секретарів” у міністерствах може сприяти вирішенню цього питання, однак додатково можливе залучення фахівців із профільних парламентських комітетів до засідань колегій міністерств і рад державних комітетів, на яких розглядаються законопроекти перед їх внесенням до Парламенту.

Необхідним є також залучення представників Парламенту та неурядових експертних організацій до робочих груп з розробки ключових законопроектів, аби спірні питання вирішувалися на стадії підготовки документів.

З метою зняття штучної напруги у відносинах між більшістю та опозицією (меншістю) у парламентській залі й комітетах, необхідно надати фракціям, що не входять до більшості, додаткові права: на визначення порядку денного певної кількості пленарних засідань Верховної Ради та засідань комітетів; обов'язкової співповіді з ключових законопроектів (бюджет, програма діяльності, звіт Уряду тощо) та питань значної суспільної ваги (стосовно засад внутрішньої та зовнішньої політики, призначення чи надання згоди на призначення на посади до органів виконавчої влади відповідно до компетенції Верховної Ради тощо).

Що стосується розширення парламентського контролю, то необхідно подолати вето Президента на пропозицію про надання Рахунковій палаті конституційного права контролювати не лише видатки, а й надходження до державного бюджету.

Необхідно також внести комплекс змін до законодавства про забезпечення права на свободу слова та діяльність ЗМІ. Зокрема, ефективність механізмів парламентського контролю (запитів і звернень депутатів, діяльності постійних і слідчих комісій, Рахункової палати тощо) часто залежить від можливості донести до виборців інформацію про неналежне виконання більшістю та Урядом своїх обіцянок — а також про можливі шляхи виправлення ситуації.

Звичайно, ефективність зазначених механізмів залежить і від особливостей політичної та правової культури політиків і широкої громадськості, однак саме раціонально підібрані політико-правові інститути здатні сприяти розвитку такої культури, формуванню у можновладців відчуття невідворотної відповідальності, а у громадян — знання та бажання користуватися легальними формами впливу на владу.

**Віталій ПАЛАМАРЧУК.** Підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради та здійснення нею функцій парламентського контролю навряд чи можливе без зміцнення партійної системи в Україні, якісного підвищення рівня структурованості Парламенту, надання йому повноважень щодо формування коаліційного Уряду та контролю над його діяльністю, а також запровадження механізмів політичної відповідальності Верховної Ради. Лише на основі комплексного

вирішення зазначених завдань буде впорядкована діяльність народних депутатів як суб'єктів законотворчого процесу, забезпечуватися узгоджена взаємодія Уряду й Парламенту як двох основних сторін законодавчої діяльності. При цьому зростає також роль у законодавчій діяльності та здійсненні функцій парламентського контролю парламентської опозиції, що потребує відповідного нормативно-правового врегулювання.

**Ірина ПОГОРЕЛОВА.** Законодавча ефективність Парламенту підвищується автоматично з усуненням з Верховної Ради депутатів-мажоритарників, які займаються (з об'єктивних причин) лобіюванням дрібних інтересів, отже — дрібних і, головне, “пакетних” законів за принципом “ти мені — я тобі”.

Боротися з вето Президента не варто дрібним розписуванням процедур: достатньо норми, згідно з якою після подолання першого ж вето закон підписується головою Верховної Ради, оприлюднюється та набуває чинності. Але оскільки таке подолання може відбутися лише за рахунок опозиційних сил, то закон має відповідати в т.ч. і поглядам опозиції.

Все це та багато іншого, що треба було б зробити з реформування Конституції, не має жодного сенсу, оскільки процес обговорення завершиться після того, як Україні остаточно буде виданий “статус сусіда” для Європи, у Л.Кучми зникне останній привід робити гарну міну, і він з 15 травня почне діяти за старими звичками.

**Володимир ФЕСЕНКО.** Перш за все, необхідно прийняти новий Регламент Верховної Ради як Закон України. Але Регламент Парламенту фактично є його конституцією, і відповідний законопроект має бути предметом спеціальної угоди між парламентською більшістю та опозицією (парламентською меншістю).

З конкретних питань зверну увагу на необхідність диференціації процедури розгляду різних законопроектів. Перш за все, потрібно впровадити

прискорену процедуру розгляду законопроектів, що стосуються узгодження вітчизняного законодавства з європейським. Інакше ця робота розтягнеться на десятки років.

На якості законопроектів суттєво позначається відсутність реальної фінансово-економічної експертизи. Взагалі потрібно посилити інститути експертизи законопроектів, оскільки зараз експертна оцінка законопроектів часто носить суто формальний характер. Слід пропускати всі “великі” й важливі законопроекти через горнило громадської експертизи. Але вона має бути незалежною, без відомчої або політичної заангажованості.

Особливої уваги потребують поправки та доповнення до законів. Саме через них здійснюється лобіювання певних інтересів. Наприклад, лише два місяці тому прийняли бюджет, а вже існує ряд поправок до нього. Можливо, для кожного закону слід впроваджувати певний термін заборони на прийняття поправок і доповнень до нього. Для звичайних законів — не менше року, для бюджету — не менше трьох місяців.

Суттєво підвищить ефективність законодавчої діяльності Парламенту його чітка політична структуризація. В умовах партійної структуризації Верховної Ради основним суб'єктом законодавчої діяльності неминуче стане фракція. Зараз таку роль відіграють окремі депутати, що призводить до певної анархії в законотворчому процесі та сприяє домінуванню особистих інтересів депутатів.

Що стосується контрольних функцій Парламенту, то в умовах посилення його впливу на формування та діяльність Уряду новим і реальним змістом наповняться ті контрольні повноваження, які він має зараз. Тому немає сенсу штучно розширювати або посилювати контрольні функції Верховної Ради. Інакше це призведе до надмірного посилення значимості Парламенту за рахунок виконавчої і судової влади. ■

**Як видно з наведених вище відповідей, учасники заочного Круглого столу не є однозначними, відповідаючи на питання, чи вдалося Верховній Раді ствердитися як впливовому незалежному органу в системі державної влади в Україні.**

На думку експертів, **реалізації наявного у Верховній Раді потенціалу перешкоджали, перш за все:** недосконалість конституційно визначеної системи організації влади в Україні; неконструктивні стосунки з Президентом України; недостатня політична структурованість Парламенту та вплив на його роботу з боку фінансово-політичних груп. Однак, і за цих умов Парламент неодноразово доводив, що може ефективно обстоювати інтереси суспільства.

Розглядаючи основні напрями політичної реформи<sup>1</sup>, більшість експертів вважають, що вона **має передбачати наступні складові:**

- ❖ перехід до пропорційної системи виборів, створення механізмів запобігання міжфракційним переходам депутатів;

- ❖ формування Уряду та затвердження кандидатури прем'єра парламентською більшістю, відповідальність Уряду перед Парламентом;

- ❖ затвердження Парламентом кандидатур Генерального прокурора, керівників силових міністерств і відомств, а також можливість висловлення їм недовіри, що тягне за собою їх відставку;

- ❖ неможливість звільнення Президентом прем'єр-міністра, керівників центральних органів виконавчої влади, Генерального прокурора без згоди на те Верховної Ради;

- ❖ зменшення числа народних депутатів, необхідного для подолання президентського вето;

- ❖ введення закону в дію за підписом голови Верховної Ради, якщо Президент застосував до закону права вето і воно було подолано необхідною кількістю голосів депутатів;

- ❖ спрощення процедури імпичменту Президента Верховною Радою;

- ❖ гарантії прав парламентської опозиції (меншості).

Впровадження названих заходів, на думку експертів, **є найбільш нагальними завданнями політичної реформи.**

**Експерти також висловили думки стосовно:** необхідності покращення нормативного та організаційного забезпечення контрольних функцій Парламенту; удосконалення процедури експертизи законопроектів і їх розгляду в пленарному режимі; створення дієвих механізмів забезпечення відкритості діяльності Верховної Ради для суспільства.

Пропозиції учасників Круглого столу були враховані експертами Центру Разумкова при підготовці аналітичної доповіді “Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення”.

<sup>1</sup> Проблеми запровадження двопалатного Парламенту, зменшення кількості депутатів, зміни термінів повноважень Парламенту та органів місцевого самоврядування, збереження нині діючого порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій до розгляду експертам не пропонувалися. Це пояснюється тим, що **частина з цих проблем, на нашу думку, не є актуальними, інші потребують окремого глибокого аналізу.**