

Аналіз діяльності Верховної Ради України в напрямку утвердження демократичних цінностей (2014-2017 роки)

Постановка проблеми. Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона представляє весь український народ, громадян України всіх національностей і виступає від імені всього народу, це впливає з Конституції України з її змісту, так із самої назви парламенту – Верховна Рада України. На сучасному етапі встановлення України як держави соціальної демократії, Верховна Рада виступає рушійною силою, адже саме вона здатна регламентувати та підтвердити на законодавчому рівні будь-які кроки євроінтеграції у всі сфери життя України та її суспільства.

Метою нашого дослідження є визначення основних аспектів діяльності Верховної Ради України щодо утвердження демократичних цінностей та проведення ряду реформ, що узаконить модернізацію органів місцевого самоврядування та вищих державних органів, наблизить Україну до вступу у Європейський Союз.

Для досягнення даної мети, ми ставимо перед собою такі завдання наукового дослідження:

- ❖ визначити загальні повноваження Верховної Ради
- ❖ охарактеризувати роль Верховної Ради після Революції гідності
- ❖ дослідити повноваження Верховної Ради
- ❖ проаналізувати діяльність верховної ради України за останні три роки а саме 2014 - 2017 та підкреслити реформи, що утверджують демократичні цінності.

Виклад матеріалу. Верховна Рада України за Конституцією України виступає єдиним загальнонаціональним представницьким колегіальним виборним однопалатним, постійно діючим органом законодавчої влади України. Розвиток сучасного українського парламентаризму здійснюється у руслі зазначених вище загальноосвітніх процесів і тенденцій, одночасно йому властиві і певні національні особливості, вони обумовлені не тільки специфікою сучасних соціально-економічних процесів і державного устрою України. Важливе значення тут мають історичні передумови і традиції становлення українського парламентаризму, перш за все ми хотіли б зосередити увагу на законодавчій спроможності та законотворчому процесі діяльності Верховної Ради України восьмого скликання, навести підсумки за два роки після Революції гідності. За дворічним показниками ефективності законотворчої роботи та законодавчої спроможності Верховна Рада України восьмого скликання виглядає дещо краще за раду сьомого скликання, однак поступається парламентом давніших скликань. Коефіцієнт продуктивності роботи чинного парламенту, співвідношення кількості зареєстрованих законопроектів до кількості прийнятих, складає лише одинадцять відсотків в розрізі окремих суб'єктів. В розрізі окремих суб'єктів законодавчої ініціативи Президент демонструє значно вищі показники продуктивності (81%), ніж депутати (продуктивність 7%) чи Уряд (продуктивність 29%). Коефіцієнт законотворчої продуктивності всіх без виключення фракцій є однаково низьким, варіюючись від найменшого показника 3,6% (в «Опозиційного блоку») до максимального 13,8% (в «Радикальної партії»). 99 народних депутатів за два роки досягли «нульового» рівня індивідуальної законотворчої продуктивності, ініціювавши десятки законопроектів, жоден з яких не став законом. В цілому жінки демонстрували дещо вищу продуктивність законотворчої роботи порівняно з депутатами чоловіками – 11% і 7% відповідно. Депутати, обрані за списками політичних партій, виявилися вдвічі продуктивнішими за мажоритарників – 10% і 5%. Головна причина низького рівня продуктивності законотворчої роботи парламенту – в надмірній кількості законопроектів, які реєструють народні депутати. Депутати Верховної Ради VIII скликання за перших два роки зареєстрували вдвічі більше проектів законів, ніж їхні колеги, які працювали в парламенті далекого III скликання. Зважаючи на те, що кількість ініційованих депутатами законопроектів постійно зростає, а

кількість законів, які приймає Верховна Рада, лишається відносно стабільною – 8 з 9-ти проектів законів, зареєстрованих депутатами в парламенті, взагалі не мають перспектив стати законами.

Попри низькі показники продуктивності законотворчої роботи, депутати не меншою мірою відповідальні за вироблення поточної політики та оновлення правового поля, ніж Уряд чи Президент. З 516 нині чинних законів, прийнятих Верховною Радою 8 скликання, 51% було розроблено депутатами, 34% Урядом і 15% Президентом.

Розпад парламентської коаліції спричинив переформатування Уряду і зміну риторики коаліційних фракцій, але не змінив поведінки цих фракцій під час голосувань. Показники сумісності голосувань фракцій, що входили до коаліції, суттєво не змінилися.

З 516 чинних законів 21 (в тому числі Закони «Про Рахункову палату» і «Про судоустрій і статус суддів») були прийняті без обов'язкового висновку Головного науково-експертного управління. Брак належної експертизи законопроектів та лавиноподібне зростання кількості законодавчих ініціатив створює додаткове навантаження на парламентські комітети й суттєво знижує якість законотворчого процесу.

Лише 11% законопроектів, зареєстрованих протягом 2 років у Верховній Раді 8 скликання, стали законами. Низький рівень продуктивності законотворчої роботи є інституційною проблемою українського парламентаризму, яка притаманна для усіх скликань Верховної Ради. При цьому спостерігається негативна тенденція до спадання коефіцієнту законотворчої продуктивності Верховної Ради або відсутності відчутного прогресу за цим показником. Протягом перших двох років діяльності Верховна Рада VIII скликання за продуктивністю законотворчої роботи найбільше схожа на парламенти VII (2012-2014 рр.) і IV скликань (2002 – 2006 рр.), які діяли в часи найгостріших політичних криз періоду незалежності України. Натомість рекордним є коефіцієнт продуктивності Верховної Ради III скликання, депутати якої позитивно проголосували за 29% законопроектів від загальної кількості зареєстрованих. 81% законопроектів, ініційованих Президентом за два роки діяльності Верховної Ради, врешті стали законами. Майже третина (29%) урядових законопроектів, внесених у парламент, були позитивно проголосовані. Натомість серед зареєстрованих депутатами законопроектів лише 7% (кожен 15-ий) набули чинності.

Абсолютну більшість законопроектів у Верховній Раді різних скликань ініціюють народні депутати, що й призводить до низьких показників законотворчої продуктивності фракцій, індивідуально депутатів і парламенту в цілому. Народні депутати Верховної Ради VIII скликання за перших два роки зареєстрували вдвічі більше проектів законів, ніж їхні колеги, які працювали в парламенті далекого III скликання. Частка урядових та президентських законопроектів є мінімальною і, порівнюючи з попередніми скликаннями, поступово зменшується. Цим український парламент відрізняється від парламентів країн Європейського Союзу, де зазвичай Уряд виступає в ролі ініціатора найбільшої кількості законодавчих ініціатив.

В межах існуючого правового регулювання кількість законів, які спроможний прийняти парламент, є обмеженою та відносно фіксованою величиною. Умовно кажучи, можна встановити пропускну спроможність парламенту – кількість законів, які здатен продукувати парламент у межах визначеного часового проміжку. Так, за перших два роки діяльності Верховної Ради різних скликань цей показник не перевищував 557 законів (у Верховній Раді III скликання) і не опускався нижче позначки в 171 закон.

Однак депутати, реєструючи щораз більшу кількість законопроектів, не зважають на це обмеження. І так само не враховують спричинені цим наслідки – додаткове навантаження на комітети, апарат ради та фракції – через необхідність опрацьовувати щораз більшу кількість законопроектів у тих самих часових межах. Депутати фізично не встигають розглянути всі проекти законодавчих актів, які з їхньої ініціативи потрапляють в парламент, не кажучи вже про можливість їх ґрунтовного аналізу чи доопрацювання. При збереженні такої динаміки кожних 8 з 9-ти проектів законів, зареєстрованих депутатами в парламенті, не мають перспектив стати законами.

Проаналізувавши, кому належать авторство законів, прийнятих парламентом протягом останніх двох років і які встановлюють нові правила гри в межах існуючого правового поля, – можна з'ясувати, якою є частка відповідальності різних суб'єктів законодавчої ініціативи за поточну політику. Із загальної кількості законів, прийнятих парламентом VIII скликання (516 документів) 51% належить депутатам, 34% ініціював Уряд і 15% – Президент. Таким чином, попри низькі показники продуктивності законотворчої роботи, депутати не меншою мірою відповідальні за творення поточної політики та оновлення правового поля, ніж Уряд чи Президент. Порівнюючи з попередніми скликаннями Верховної Ради, спостерігається тенденція до зростання в загальній кількості прийнятих законів, частки депутатських законів (з 29% до 51%) і відповідне зменшення частки урядових і президентських законів.

У розрізі фракцій головна відповідальність за творення поточної політики, шляхом ініціювання нових законів, лежить на «Блокові Петра Порошенка» і «Народному фронту». 71% всіх нині чинних законів, зареєстрованих депутатами і прийнятих в парламенті VIII скликання, було розроблено за участі депутатів фракції «Блоку Петра Порошенка». «Народний фронт» долучився до підготовки більше половини (58%) чинних законів. Натомість їхні партнери по парламентській коаліції «Європейська Україна» (яка проіснувала до лютого 2016 року) взяли участь у підготовці лише третини законопроектів, які врешті стали законами. Тобто 2/3 чинних законів були розроблені без безпосередньої участі «Самопоміч», Радикальної партії і «Батьківщини». Їхнє партнерство по коаліції більшою мірою проявлялося в спільному голосуванні за законопроекти інших фракцій, ніж в ініціюванні (розробці) спільних законопроектів.

Спільність голосувань фракцій характеризує рівень взаємодії та узгодженості позицій фракцій під час голосувань. Фактично показник спільності голосувань демонструє, якою є реальна конфігурація парламентської більшості і наскільки вона є міцною.

Так, ядром проурядової коаліції є «Блок Петра Порошенка» та «Народний фронт», в яких показник сумісності голосувань складає рекордних 96%. Головними союзниками цих фракцій під час прийняття рішень залишаються їхні экс-партнери по коаліції «Європейська Україна» (яка в лютому 2016 припинила своє існування). Рівень взаємодії двох урядових фракцій з Радикальною партією є трохи меншим – 80%, з фракцією «Самопоміч» – майже 70%, з «Батьківщиною» – трохи більше 60%. Після розпаду коаліції «Європейська Україна» показники сумісності голосувань фракцій, що входили до коаліції, суттєво не змінилися. Розпад парламентської коаліції спричинив переформатування Уряду і зміну риторики коаліційних фракцій, але не вплинув на поведінку цих фракцій під час голосувань. Основним антагоністом проурядових фракцій є «Опозиційний блок» – показник сумісності голосувань 4%.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради зареєстровані та включені до порядку денного сесії законопроекти при підготовці до першого читання обов'язково направляються для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради (стаття 103).

На практиці ця норма не дотримується. 21 законопроект (з 516) був розглянутий і прийнятий Верховною Радою за відсутності висновку Головного науково-експертного управління. Серед переліку таких документів – Закони «Про Рахункову палату» і «Про судоустрій і статус суддів».

У Верховній Раді VIII скликання немає депутатів, які взяли участь у всіх без винятку голосуваннях під час пленарних засідань. За два роки роботи чинного парламенту відбулося 6726 голосувань. Медіанне значення відвідуваності пленарних засідань усіма депутатами становить 85%. Це означає, що під час голосувань у Верховній Раді в середньому присутні 358 депутатів. Окремі з них проігнорували понад 90% усіх голосувань в парламенті. Антилідерами за цим показником є позафракційні депутати Андрій Білецький (відвідуваність

голосувань – 1%), Дмитро Ярош (3%), Сергій Ключев (3,2%), Юхим Звягільський з фракції «Опозиційного блоку» (7,2%) і позафракційний Костянтин Жеваго (7,5%).

У розрізі фракцій трьома найбільш дисциплінованими парламентськими фракціями є «Народний фронт» (показник відвідуваності пленарних засідань – 88%), «Блок Петра Порошенка» (86%) і «Самопоміч» (83%). Більш ніж 70% показник участі у голосуваннях продемонстрували фракції Радикальної партії, «Батьківщини» і групи «Відродження». Найменш дисциплінованою є фракція «Опозиційного блоку», яка в середньому взяла участь в 63% голосувань. Це означає, що в середньому на пленарних засіданнях голосують 27 (з 43) депутатів «Опозиційного блоку».

Окрім дисциплінованості, яка полягає в участі/неучасті в голосуваннях, окремим її проявом у депутатів є їхня фракційна лояльність. Показником лояльності депутатів є кількість голосувань, коли позиція депутата збігається з позицією більшості членів фракції. Лояльність кожного депутата варіюється від 0% до 100%. Цілковито лояльних депутатів (на рівні 100%) не має жодна фракція.

Натомість у кожній фракції є депутати-бунтарі, які голосують найменш дисципліновано і найчастіше відхиляються від узгодженої позиції фракції. Вони не сприймаються як загроза, якщо фракції вдається забезпечувати стабільну лояльність більшості своїх членів. Різниця між фракціями полягає лише в тому, який рівень незгоди окремих депутатів вони допускають. Найбільшим цей показник є у фракції «Блок Петра Порошенка», де розходження депутата Віталія Чепиноги з позицією більшості його фракції складає рекордних 79%. Наступними йдуть фракція «Народного фронту» і група «Партія «Відродження», де незгода з позицією фракції сягає 63% (Денис Дзензерський) і 62% (Василь Гуляєв) відповідно. В «Опозиційному блоці» найбільшим бунтарем є Ігор Шурма – 58% голосувань проти лінії фракції. На цьому фоні якісно відрізняються фракції «Батьківщини», «Самопоміч» і Радикальної партії, де найвищі показники розходження окремих депутатів з позицією фракції не перевищують 29% (в Радикальній партії Андрій Лозовой – 21%, в «Самопоміч» Тетяна Острікова – 28%, в «Батьківщині» Андрій Кожемякін – 29%).

Закон «Про статус народного депутата України» визначає конкретні права депутатів у сфері здійснення нагляду, зокрема право народних депутатів подавати запити і звернення до державних органів. Запити – це вимога, яка заявляється на сесії Верховної Ради до державних органів надати офіційну відповідь та яка отримала підтримку щонайменше п'ятої частини депутатів.

Спостерігається значна розбіжність в тому, наскільки активно депутати використовують цей інструмент контролю. Середній показник (медіанне значення) кількості запитів, які подав один депутат протягом 2 років діяльності парламенту, становить 15 запитів. Разом є понад двадцять депутатів (переважно позафракційні і з «Блоку Петра Порошенка»), які за цей час подали понад сотню запитів. Зокрема, лідер за цим показником Олександр Домбровський (БПП) подав 294 запити.

У розрізі міністерств, до яких адресували свої запити народні депутати, об'єктом найбільшої уваги було Міністерство внутрішніх справ України. На МВС було адресовано 23% усіх запитів із загальної кількості надісланих до Уряду. 12% надійшло до Міністерства оборони і 11% – до Міністерства охорони здоров'я. Менше 1% депутатських запитів отримали Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство молоді та спорту і Міністерство культури.

Лише п'ята частина парламентарів (депутати, які мають понад 50 виступів) регулярно бере участь в обговореннях питань порядку денного парламенту під час пленарних засідань. Середній показник (медіанне значення) виступів депутата протягом двох років – 15 виступів (з місця і/або трибуни). Разом з тим окремі парламентарі демонструють абсолютне домінування за кількістю промов у Верховній Раді. Так, одноосібний лідер за цим показником – Олег Ляшко («Радикальна партія»), 637 разів брав слово на пленарних засіданнях парламенту. Другий в рейтингу – позафракційний Юрій Левченко, виступав 354

рази. Топ-спікерами фракцій є Руслан Князевич («Блок Петра Порошенка»), Єгор Соболєв («Самопоміч»), Олександр Долженков («Опозиційний блок»), Андрій Кожемякін («Батьківщина»), Вікторія Сюмар («Народний фронт»), Володимир Литвин (Група «Воля народу»), Олег Кулініч (Група «Партія «Відродження»).

Сьогодні ж ми можемо надати рекомендації щодо підтримання та збільшення ефективності проведення реформ, що утверджують демократичні цінності:

Переглянути та врегулювати спосіб внесення депутатами індивідуальних законодавчих ініціатив (законопроектів). Наприклад, передбачити норму про можливість внесення депутатських законопроектів лише фракціями або групою народних депутатів.

Законодавчо врегулювати класифікацію різних видів нормативних актів і врегулювати процедуру голосування, спростивши її для неконституційних законів.

Зобов'язати ініціаторів важливих законопроектів подавати концептуальне обґрунтування змісту пропонованого проекту нормативно-правового документа у форматі так званої «білої книги».

Посилити контроль за дотриманням Регламенту Верховної Ради, зокрема в частині обов'язкової експертизи законопроектів.

Висновок. Верховна Рада України поступово забезпечує належний рівень прозорості та відкритості більшості державних органів серед них сам парламент суди та органи місцевого самоврядування, які стають ближче до людей тобто локально розміщуються щодо проблем і завдань на місцях їх вирішення. Все це в майбутньому забезпечить зміцнення і утвердження демократичних цінностей.

Список використаних джерел.

1. Беззуб І. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції / І. Беззуб // Громадська думка про правотворення. – № 9 (91). – 2015. – С. 14-2
2. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2000. – 32 с.
3. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан : наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с
4. Георгіца А.В. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади / А. Георгіца // Право України. – 2009. – № 11
5. Жадько В.А. Філософсько-правові аспекти Конституції України.
6. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ. – 2001. – 14 с.
7. Змієвець О.С. Модернізація Верховної Ради України в контексті європейського цивілізаційного вибору України / О.С. Змієвець // Матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. : «Історична соціологія цивілізацій: модерн поміж демократією та нерівністю», 30-31 травня 2016 р./ Укладачі: А.А. Мельниченко, П.В. Кутуєв. – К. : Політехніка, 2016. – 380 с. – С. 153-1546.
8. Опришко В. Ф. Інститут законодавства Верховної Ради України та його місце у структурі апарату Верховної Ради України / Опришко В. – Київ, 2010. – 120с.
9. Гурик, М. І. Українська політична еліта: історичний огляд і перспективи розвитку // Інтелігенція і влада. – Одеса : Астропринт, 2006. – С. 67-73.
10. Гончарук, Т. В. Філософські проблеми державного управління [Текст] : навч. посіб. / Т. В. Гончарук, М. І. Гурик, М. Л. Шумка ; відп. за вип. Т. В. Гончарук. – Тернопіль : Економічна думка, 2015. – 216 с.
11. Гурик, М. І. Концепція еліти В. Липинського: аналіз і перспективи / М. І. Гурик // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Культурологія», Острог, 2010.– С.121-126.

12. Гурик, М. І., Шумка, М. Л. «Каста луччих людей» у соціально-філософському вченні Дмитра Донцова / М. І. Гурик, М. Л. Шумка // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія». – Вип.8. – Острог, 2011. – С.36-46.