

Ю. В. ЯСЕНЧУК, заст. керівника
(Апарат Верховної Ради України, м. Київ)

ПАРЛАМЕНТ І УРЯД УКРАЇНИ: КРОКИ ДО СПІВПРАЦІ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 5, с. 151–153

На сучасному етапі розвитку українського суспільства вдосконалення владних відносин полягає як в оптимальному розподілі влади між її гілками, так і у бажанні та можливості тих, хто їх представляє, співпрацювати заради покращання результатів своєї діяльності, на користь держави та народу.

Президент України неодноразово наголошував, що він підтримував і надалі підтримуватиме тісну конструктивну співпрацю між законодавчою і виконавчою гілками влади в Україні. “У цьому запорука успішної реалізації завдань соціально-економічного розвитку, зростання добробуту народу, демократизації суспільного життя, зміцнення міжнародних позицій та піднесення авторитету України у світі” — наголошував він у своєму зверненні до Верховної Ради України у травні 2002 року.

Одну із спроб налагодження співпраці гілок влади було зроблено ще навесні 2001 року, коли уряд України ініціював укладення “владного договору” між Кабінетом Міністрів і Верховною Радою при політичному посередництві Президента України. Однак, на жаль, цю ініціативу уряду парламент не підтримав.

Враховуючи досвід попереднього уряду, який виходив з того, що жодна з існуючих у державі проблем не може бути розв’язана без відповідного законодавчого забезпечення, що стабільна та ефективна діяльність виконавчої влади можлива лише за наявності політичної підтримки законодавчого органу, новий Кабінет Міністрів України за умов відсутності законодавчо врегульованих механізмів взаємодії двох гілок влади, а також проурядової парламентської коаліції був змушений шукати нових шляхів співпраці

з Верховною Радою України. З цією метою у червні 2001 року було створено спільний дорадчий орган — Консультативну раду з питань співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України (далі — Консультативна рада).

Однією з головних умов упровадження нової форми взаємодії виконавчого та законодавчого органів було створення атмосфери взаємної довіри і спільної відповідальності двох гілок влади за наслідки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави.

Перед Консультативною радою постали такі основні завдання:

- поглиблення співробітництва та запровадження постійних консультацій між двома гілками влади;
- визначення проблем, які потребують першочергового розв’язання Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України;
- вироблення узгоджених позицій щодо основних засад державної політики у тій чи іншій сфері шляхом прийняття відповідних законодавчих актів та забезпечення їх виконання;
- сприяння законодавчому забезпеченню організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, вирішення інших питань, що мають важливе суспільно-політичне та соціально-економічне значення.

Перелічені завдання передбачалося здійснювати шляхом:

- внесення пропозицій щодо розроблення Кабінетом Міністрів України та розгляду Верховною Радою України проектів законодавчих актів;

- розробки механізмів застосування прийнятих Верховною Радою України законів, здійснення моніторингу ефективності їх реалізації;
- участі у розробленні програми діяльності уряду, сприяння розгляду і прийняттю рішення щодо її схвалення;
- подання в установленому порядку Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади, зокрема з питань призначення на посади та звільнення з посад членів уряду, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Консультативну раду очолювали два співголови — Прем'єр-міністр України та Перший заступник Голови Верховної Ради України.

До складу Консультативної ради входили керівники всіх зареєстрованих у встановленому порядку депутатських фракцій і груп Верховної Ради України, керівники Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Персональний склад Консультативної ради затверджувався Кабінетом Міністрів України з урахуванням пропозицій Верховної Ради України.

Головною організаційною формою діяльності Консультативної ради були засідання, які проводилися безпосередньо напередодні голосувань під час пленарних засідань Верховної Ради України не рідше одного разу на тиждень, а в інший період роботи — в міру необхідності.

За пропозиціями співголів та за погодженням з членами Консультативної ради у засіданнях брали участь народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та Національного банку України.

Домовленості, що досягалися під час засідань Консультативної ради, приймалися більшістю голосів її членів та оформлялися відповідними протоколами.

Пропозиції Консультативної ради, реалізація яких вимагала застосування повноважень Президента України, подавалися йому за підписом співголів ради.

Робота Консультативної ради загалом мала позитивний вплив на прийняття рішень під час пленарних засідань Верховної Ради України. Результатами її діяльності стало підвищення рівня підтримки народними депутатами України проектів законодавчих актів, внесених Кабінетом Міністрів України. Так, за час роботи Консультативної ради на її засіданнях було обгово-

рено 53 законопроекти, з яких 48 було розглянуто Верховною Радою України, 22 — прийнято загалом, що становить 45,8 % загальної кількості розглянутих законопроектів, 4 — в першому та другому читанні, а 22 законопроекти відхилено та знято з розгляду, що становить 45,8 % загальної кількості розглянутих законопроектів. З 22 законопроектів, прийнятих загалом, шість законів було повернуто парламенту з пропозиціями Президента України, що становить 27,2 % усіх прийнятих законопроектів.

Порівняльні дані щодо результативності розгляду урядових законопроектів у Верховній Раді України до і після утворення Консультативної ради за приблизно однаковий період наведено у таблиці.

Порівняльна таблиця даних щодо результативності розгляду урядових законопроектів до і після утворення Консультативної ради

Стан проходження законопроектів	За відсутності Консультативної ради (грудень 2000 р. — червень 2001 р.)	За наявності Консультативної ради (липень 2001 р. — лютий 2002 р.)
Розглянуто разом	141 (100)	168 (100)
Прийнято загалом	48 (34,0)	94 (55,9)
Прийнято в першому-другому читанні	21 (14,8)	15 (8,9)
Направлено на доопрацювання та враховано в інших проектах	14 (9,9)	9 (5,4)
Відхилено та знято з розгляду	58 (41,1)	50 (29,8)
Повернуто з пропозиціями Президента України	6 (12,5)	8 (8,5)

Примітка. Цифри у дужках — це відсоток від загальної кількості розглянутих законопроектів.

Аналіз цих результатів дає підстави стверджувати, що діяльність Консультативної ради позитивно впливала на ефективність роботи парламенту. Значно підвищилася результативність прийняття законопроектів загалом, зменшилась кількість відхилених законопроектів і таких, що були повернуті з пропозиціями Президента України.

Під час засідань Консультативної ради її співголови в межах своїх повноважень на підставі досягнутих домовленостей надавали відповідні доручення комітетам та іншим органам Верхов-

ної Ради України, центральним та місцевим органам виконавчої влади, зокрема щодо розроблення відповідних актів Верховної Ради і Кабінету Міністрів України згідно зі встановленими для цього процедурами.

Під час обговорення законопроектів за дорученням Прем'єр-міністра України керівники відповідних центральних органів виконавчої влади надавали членам Консультативної ради необхідну інформацію з обговорюваних питань та відповідали на їхні запитання. Консультативна рада за результатами обговорення законопроектів, відповідно до висловлених пропозицій і зауважень, ухвалювала відповідні рішення, які мали рекомендаційний характер для депутатських фракцій і груп.

Завдяки проведеним консультаціям Верховна Рада України ухвалила низку законопроектів, серед яких були закон "Про Державний бюджет України на 2002 рік", Земельний кодекс України. Ці законопроекти неодноразово розглядалися на засіданнях Консультативної ради, де було досягнуто домовленостей щодо вирішення принципових питань загальнодержавного значення.

На засіданнях Консультативної ради було ухвалено також рішення про повернення до розгляду законопроекту "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", який був внесений урядом ще на першій сесії Верховної Ради України третього скликання, а згодом прийнятий парламентом у першому читанні.

Зазначимо, що не всі законопроекти, які обговорювалися на засіданнях Консультативної ради, були в подальшому ухвалені Верховною Радою України. Це стосується передусім проекту Податкового кодексу України, який неодноразово розглядався на засіданнях Консультативної ради, але так і не був прийнятий Верховною Радою України.

Усього за період з липня 2001 року по січень 2002 року відбулось 12 засідань Консультативної ради. Оскільки парламентська більшість у Верховній Раді України наприкінці 2001 року перестала бути стабільною, а на початку 2002 року фактично припинила своє існування, діяльність Консультативної ради поступово втратила свою ефективність.

Таким чином, діяльність Консультативної ради була доцільною і ефективною лише за наявності стабільної парламентської більшісті. Як тільки парламентська більшість перестала існувати,

ефективність Консультативної ради почала знижуватися, що, у свою чергу, вплинуло на результативність розгляду урядових законопроектів.

На сучасному етапі перспективного значення набуває створення цілісної, дієвої, авторитетної системи владних відносин на основі Конституції України, яка сприяла б розв'язанню суперечностей між суб'єктами і об'єктами політичного процесу, послідовному реформуванню українського суспільства. Тому створення парламентської більшості у Верховній Раді України і надалі залишається одним з найважливіших чинників ефективної її діяльності та сталого розвитку владних відносин в Україні. Відтак з формуванням парламентської більшості (ситуативної) знову постане питання про необхідність укладення "владного договору" між урядом та Верховною Радою України за умови політичного арбітражу Президента України. Утворення більшості у вигляді можливих різновидів коаліцій та наступне підписання коаліційної угоди неминуче поставить питання щодо участі парламенту у формуванні уряду України і внесення у зв'язку з цим відповідних змін до Конституції України. Це стане важливим кроком на шляху подальшої співпраці між гілками державної влади. У свою чергу політична структуризація українського суспільства позитивно впливатиме на організацію системи владних відносин та стабільність у державі.



Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Кучма Л. Д. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році". — К.: Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2002. — С. 412.
3. Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи // Матер. круглого столу. — К.: Видавничий Дім "Юридична книга", 2000. — С. 112.
4. Гаврилов Н. И. Мера государственности демократического государства. — К., 1997.
5. Гаджиев К. С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопр. философии. — 1991. — № 7. — С. 30.
6. Кириченко С. Громадянське суспільство і правова держава: поняття та зміст. — К., 1999.
7. Кочетков А. П. О формировании гражданского общества // Социально-политические науки. — 1992. — № 1. — С. 14.