

DOI 10.32782/city-development.2024.3-8

УДК 328.3ВРУ:342.531.41:321.72](477)

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА УСТАНОВЧОЇ ФУНКЦІЙ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

**Крейденко Володимир Вікторович**

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри парламентаризму

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2300-7857>

**Анотація.** У статті доведено важливість ефективної реалізації законодавчої та установчої функцій Верховної Ради України як ключових аспектів її діяльності. Розкрито особливості організації законодавчого процесу, зокрема ініціювання, розгляд та прийняття законопроектів, а також їхню подальшу імплементацію в національне законодавство. Обґрунтовано роль парламенту в формуванні виконавчої влади через процедури призначення високопосадовців та здійснення парламентського контролю. Проаналізовано чинники, які впливають на ефективність парламентської діяльності, включаючи інституційну спроможність, правову невизначеність та зовнішні впливи на процес прийняття рішень. Доведено, що ефективність парламентської діяльності значною мірою залежить від дотримання процедурних норм та якісної підготовки законопроектів, що гарантує належне виконання законодавчої функції.

**Ключові слова:** законодавча функція, установча функція, Верховна Рада України, законопроекти, парламентський контроль, виконавча влада, ефективність, парламент, парламентаризм, Верховна Рада України, державно-управлінські аспекти, політико-правові аспекти, демократія, законодавча функція.

**Актуальність проблеми.** Актуальність теми щодо реалізації законодавчої та установчої функцій Верховної Ради України зумовлена низкою важливих факторів, що мають суттєвий вплив на стабільність та розвиток країни.

По-перше, ефективна діяльність парламенту є основою для забезпечення демократичного правління та захисту громадянських прав. В умовах війни, політичної нестабільності та соціальних викликів, які постають перед Україною, важливо, щоб парламент швидко реагував на потреби суспільства та адаптував законодавство до нових реалій.

По-друге, в Україні триває процес реформування політичних інститутів, який вимагає належної законодавчої підтримки. Успіх цих реформ значною мірою залежить від здатності парламенту ухвалювати ефективні закони, які відповідають сучасним викликам у сферах безпеки, економіки та соціальної справедливості.

По-третє, правова невизначеність і недоліки в процедурі ухвалення рішень ускладнюють роботу парламенту. Нечіткість процедур і законодавчих актів може затримувати впровадження

важливих законів та знижувати довіру суспільства до парламентських інститутів. Аналіз цих проблем дозволить знайти шляхи їх вирішення, що покращить якість законодавчого процесу та зміцнить довіру громадян.

Таким чином, актуальність цієї теми полягає в необхідності аналізу сучасних викликів для українського парламенту та розробки рекомендацій для підвищення його ефективності. Це дослідження може суттєво покращити розуміння механізмів функціонування парламенту та його впливу на розвиток демократії в Україні, що є критично важливим для стабільності та процвітання держави.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Особливості реалізації законодавчої та установчої функцій українського парламенту були предметом численних досліджень таких науковців, як Ч. Вайз [4], А. Георгіца [5], В. Гошовська [1], Ю. Древаль [6], В. Журавський [7], Н. Заяць [8], П. Кислий [4], О. Копиленко [9], В. Шаповал [2], Ю. Шемшученко [10]. У своїх працях вони розглядають різні аспекти роботи парламенту, однак деякі питання залишаються



недостатньо дослідженими. Зокрема, бракує глибокого аналізу взаємодії між законодавчою та установчою функціями парламенту та їхнього впливу на загальну ефективність цього інституту. Важливим аспектом також залишається балансування між прийняттям законів і формуванням органів влади, що безпосередньо впливає на функціонування демократичних процесів в Україні. Отже, дана тема потребує подальших наукових розвідок, які могли б розкрити існуючі проблеми та знайти шляхи їх вирішення, що стане важливим внеском у розвиток теорії та практики парламентаризму в Україні.

**Мета статті.** Всебічний аналіз законодавчої та установчої функцій українського парламенту з акцентом на виявлення та дослідження проблемних аспектів їх реалізації. Стаття прагне розкрити взаємозв'язок між цими функціями, оцінити їх вплив на ефективність парламентської діяльності, а також визначити виклики, що стоять перед парламентом у контексті забезпечення балансу між законодавчими ініціативами та формуванням органів влади. Дослідження має на меті не лише ідентифікувати існуючі проблеми, але й запропонувати рекомендації щодо їх вирішення, що сприятиме підвищенню функціональної ефективності парламенту та зміцненню демократичних процесів в Україні.

**Результати дослідження.** Діяльність парламенту в Україні під час демократичних трансформацій і політичних криз, а особливо в період дії воєнного стану в державі, має критичне значення для її подальшого розвитку. Верховна Рада України, як головний законодавчий орган, продовжує виконувати важливу роль у формуванні законодавства, навіть коли довіра до цього інституту є низькою. Після Революції Гідності Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління чим посилило вплив парламенту на політичні рішення в державі.

На думку вченої В. Гошовської, парламентаризм як політичний інститут виступає домінуючим фактором формування сучасного політичного процесу та його внутрішніх детермінант. Навколо ролі і місця парламенту в державному управлінні ведуться гострі політичні та наукові дискусії в середовищі юристів, політиків, соціологів, журналістів і т.д. Щодо парламентаризму як механізму забезпечення політичної влади окремих соціальних верств суспільства або всього народу не існує однозначної наукової думки [1, с. 9].

У свою чергу, науковець В. Шаповал, визначає, парламент як верховний, або найвищий, представницький орган, про що свідчить функціонування субординованої системи вищих органів влади, в якій парламент займає найвищий щабель [2, с. 262–263].

Отже, варто відмітити, що законодавча функція українського парламенту охоплює не тільки ухвалення нових законів, але й контроль за їх виконанням. Конституція України проголошує парламент «верховним представницьким органом», що підтверджує його ключову роль у системі влади.

Крім цього, варто відмітити, що найбільша взаємодія Верховної Ради України з іншими державними органами має місце під час законодавчого процесу та формування уряду. Норвезький вчений К. Стром виділяє щонайменше три характерні функції, які виконуються в процесі створення уряду в рамках парламентської системи: відбір кадрів для центральних органів виконавчої влади, розробка програми політики уряду та структурування парламенту у більш або менш згуртовані групи законодавців, які можна ідентифікувати як уряд і опозицію [3, с. 24].

Варто зазначити, що всі уряди до 2019 року в Україні були коаліційними, оскільки жодна політична сила не набирала достатньої кількості голосів для самостійного формування уряду.

Феномен монокоаліції 2019 року в українському парламенті, що виник під час формування уряду після виборів, став унікальним явищем в політичній історії країни. Вперше в новітній українській практиці одна політична партія – «Слуга народу» – отримала більшість місць у Верховній Раді, що дозволило їй самостійно сформувати коаліцію без необхідності залучати інші політичні сили. Це було можливо завдяки високому рівню підтримки виборців, які в результаті парламентських виборів надали партії 254 мандати, що перевищувало необхідний мінімум для формування парламентської більшості (226 голосів).

Монокоаліція дала можливість швидко сформувати уряд і затвердити його склад без тривалих політичних переговорів, характерних для коаліційних урядів попередніх скликань. Партія «Слуга народу» отримала значний вплив на виконавчу гілку влади та могла реалізовувати свою політичну програму без серйозних перешкод з боку інших фракцій. Це забезпечило їй контроль над ключовими процесами в уряді та парламенті, включаючи призначення прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів та ухвалення важливих законів.

Однак, цей феномен виявив і певні виклики. Зокрема, однопартійна більшість не завжди діяла монолітно – серед депутатів «Слуги народу» почали проявлятися внутрішні розбіжності, що ускладнювало прийняття узгоджених рішень. У результаті, незважаючи на відсутність формальної необхідності створювати коаліцію з іншими силами, монокоаліція стикалася

з внутрішніми проблемами, які впливали на її стабільність.

Феномен монокоаліції 2019 року став відображенням як високого рівня підтримки однієї політичної сили, так і ризиків, пов'язаних з концентрацією влади в одних руках та відсутністю збалансованої політичної конкуренції в парламенті.

Розглянемо кількісні результати голосувань депутатів українського парламенту та процедуру призначення прем'єр-міністра України, починаючи з першого до дев'ятого скликання включно згідно таблиці 1.

Отже, таблиця 1 ілюструє еволюцію реалізації законодавчої та установчої функцій Верховної Ради України в процесі призначення прем'єр-міністрів з 1991 по 2020 роки, що є ключовим аспектом парламентсько-президентської взаємодії. На ранніх етапах, до конституційних змін, прем'єр призначався Верховною Радою напряму, як це було з В. Фокіним у 1991 році. Однак, з 1992 року, після відповідних змін, президент отримує право пропонувати кандидатуру прем'єр-міністра, яку затверджує Верховна Рада України, що демонструє перехід

**Таблиця 1 – Процедура призначення прем'єр-міністрів України (1991–2020)**

№ п/п	П.І.Б.	Дата затвердження	Кількість голосів «за»	Процедура призначення прем'єр-міністра
1	В. Фокін	18.04.1991	321	Верховна Рада призначає
2	Л. Кучма	13.10.1992	316	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
3	В. Масол	16.06.1994	236	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
4	Є. Марчук	08.06.1995	-	Президент призначає без погодження з Верховною Радою
5	П. Лазаренко (1-й Уряд)	28.05.1996	-	Президент призначає без погодження з Верховною Радою
6	П. Лазаренко (2-й Уряд)	11.07.1996	-	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
7	В. Пустовойтенко	16.07.1997	226	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
8	В. Ющенко	22.12.1999	296	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
9	А. Кінах	29.05.2001	239	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
10	В. Янукович (1-й Уряд)	21.11.2002	234	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
11	Ю. Тимошенко (1-й Уряд)	04.02.2005	373	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
12	Ю. Єхануров	22.09.2005	289	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
13	В. Янукович (2-й Уряд)	04.08.2006	271	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
14	Ю. Тимошенко (2-й Уряд)	18.12.2007	226	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
15	М. Азаров (1-й Уряд)	11.03.2010	242	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
16	М. Азаров (2-й Уряд)	13.12.2012	25	Президент пропонує, Верховна Рада погоджує, президент призначає
17	А. Яценюк (1-й Уряд)	27.02.2014	371	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
18	А. Яценюк (2-й Уряд)	27.11.2014	341	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
19	В. Гройсман	14.04.2016	257	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
20	О. Гончарук	29.08.2019	290	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує
21	Д. Шмигаль	04.03.2020	291	Парламентська коаліція пропонує, президент вносить, Верховна Рада затверджує

Джерело: сформовано автором

до більш президентського впливу на цей процес. Особливо помітними зміни стають з 1995 року, коли Є. Марчука і П. Лазаренка Президент України Л. Кучма призначає без погодження з парламентом.

З 2006 року, після змін у політичній системі, посилюється роль парламенту в призначенні прем'єрів. Це проявляється у тому, що тепер прем'єр-міністр призначається на основі пропозицій парламентської коаліції. Така процедура продовжується і після 2014 року, коли прем'єри, зокрема А. Яценюк, В. Гройсман, О. Гончарук та Д. Шмигаль, призначаються на основі рішень парламентської більшості.

Кількість голосів, поданих за призначення прем'єр-міністрів, є важливим індикатором стабільності коаліцій та рівня парламентської підтримки урядів. Наприклад, Ю. Тимошенко в 2005 році отримала 373 голоси «за», що вказує на високу підтримку її кандидатури, тоді як інші прем'єри, як А. Кінах у 2001 році, мали меншу підтримку (239 голосів).

Таким чином, таблиця 1 відображає поступову зміну балансу влади між президентом та парламентом у контексті призначення прем'єр-міністрів, що підкреслює ключові тенденції в розвитку українського парламентаризму та зростання впливу парламентських коаліцій чи монокоаліцій на процес формування уряду.

Окрім цього, варто зазначити, що ефективність роботи Верховної Ради України залежить від низки взаємопов'язаних факторів. По-перше, політична ситуація суттєво впливає на законодавчий процес. Політична стабільність сприяє активній діяльності парламенту, тоді як кризи або дострокові вибори можуть уповільнювати ухвалення законів. Важливу роль також відіграє склад парламенту: наявність коаліції або однопартійної більшості здатна прискорити законодавчу діяльність, тоді як відсутність чіткої більшості часто призводить до блокувань і гальмування процесу.

Установча функція парламенту, зокрема призначення на ключові державні посади, також залежить від політичних чинників. Призначення може затягуватися через політичну боротьбу

між фракціями. Окрім цього, якість підготовки законопроектів є критичною для їхнього успішного ухвалення. Законодавчі ініціативи, які не мають належної експертизи або підготовлені неповноцінно, можуть бути відхилені або потребуватимуть значного доопрацювання. Процедурні питання також відіграють важливу роль: регламент Верховної Ради регулює порядок розгляду законопроектів, і недотримання процедур може уповільнити цей процес або знизити ефективність ухвалення рішень.

Залучення громадськості є додатковим важливим чинником. Відкрите обговорення законопроектів і активна участь громадянського суспільства підвищують якість законодавчих ініціатив і роблять їх більш відповідними до потреб суспільства. Таким чином, ці фактори спільно визначають продуктивність та ефективність роботи Верховної Ради України.

Таким чином, ці фактори спільно визначають продуктивність та ефективність роботи Верховної Ради України, формуючи динамічний механізм взаємодії між парламентом та виконавчою владою в умовах сучасних викликів і змін.

**Висновки.** Дослідження особливостей реалізації законодавчої та установчої функцій Верховної Ради України в умовах демократичних трансформацій і політичних криз, зокрема в період воєнного стану, підтверджує важливість цього інституту для стабільності та розвитку держави. Взаємодія парламенту з іншими державними органами, особливо під час формування уряду, демонструє еволюцію політичної системи та зміни в балансі влади між президентом і парламентом. Отже, ефективність роботи парламенту залежить від політичної стабільності, якості законопроектів, а також залучення громадськості до законодавчого процесу. Загалом, результати дослідження підтверджують, що Верховна Рада України є ключовим елементом у формуванні та реалізації державної політики, а її діяльність в умовах сучасних викликів вимагає динамічної адаптації до нових реалій та постійного вдосконалення механізмів взаємодії з виконавчою владою.

#### Бібліографічний список:

1. Гошовська В.А. та ін. Парламентаризм : підручник. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
2. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: монографія. Київ : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
3. Strom K. Minority Government and Majority Rule. Cambridge : Cambridge University, 1990. 293 p.
4. Кислий П., Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / літ. ред. Е.Р. Рахімулов. Київ : Абрис, 2000. 414 с.
5. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці : Рута, 1998. 484 с.
6. Древаль Ю. Парламентаризм «приглушений» чи раціональний? *Віче*. 2003. № 9. С. 50–53.
7. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парламентське вид-во, 2002. 344 с.

8. Заяць Н.В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: монографія. Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. 300 с.
9. Копиленко О., Мурашин Г. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2(23) – 3(33). С. 132–142.
10. Шемшученко Ю.С. Теоретична засади розвитку українського парламентаризму. *Право України*. 2008. № 1. С. 17–20.

#### References:

1. Hoshovska V. A. et al. (2016) *Parlamentaryzm: pidruchnyk* [Parliamentarism: a textbook]. Kyiv: NADU, 672 p. (in Ukrainian)
2. Shapoval V. M. (2005) *Suchasnyi konstytutsionalizm: monohrafiia* [Modern constitutionalism: a monograph]. Kyiv: Yurydychna firma «Salkom»; Yurinkom Inter, 560 p. (in Ukrainian)
3. Strom K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University, 293 p.
4. Kyslyi P., Wise C. (2000) *Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukraini: Na tli svitovoho dosvidu* [Establishment of parliamentarism in Ukraine: on the glow of the light]. In E. R. Rakhimkulov (ed.). Kyiv: Abris, 414 p. (in Ukrainian)
5. Heorhitsa A. Z. (1998) *Suchasnyj parlamentaryzm: problemy teorii i praktyky* [Modern parliamentarism: problems of theory and practice]. Chernivtsi : Ruta, 484 p. (in Ukrainian)
6. Dreval Yu. (2003) *Parlamentaryzm «pryhlyshenyi» chy ratsionalnyi? [Is parliamentarism "muted" or rational?]*. *Viche*, vol. 9, pp. 50-53
7. Zhuravskiy V. S. (2002) *Stanovlennia i rozvytok ukrainskoho parlamentaryzmu (teoretychni ta orhanizatsiino-pravovi problemy)* [The Formation and Development of Ukrainian Parliamentarism (Theoretical and Organizational and Legal Problems)]. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 344 p. (in Ukrainian)
8. Zaiats N. V. (2012) *Narodne predstavnytstvo: sutnist, subiekty ta osoblyvosti zdiisnennia v Ukraini: monohrafiia* [People's Representation: Essence, Subjects and Peculiarities of Implementation in Ukraine: a monograph]. Lutsk: PrAT «Volynska oblasna drukarnia», 300 p. (in Ukrainian)
9. Kopylenko O., Murashyn H. (2003) *Deiaki metodolohichni aspekty naukovoho zabezpechennia zakonodavchoho protsesu* [Some methodological aspects of scientific support of the legislative process]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, vol. 2(23) – 3(33), pp. 132–142.
10. Shemshuchenko Yu. S. (2008) *Teoretychna zasady rozvytku ukrainskoho parlamentaryzmu* [Theoretical basis for the development of Ukrainian parliamentarism]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, vol. 1. pp. 17–20.

## FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATIVE AND CONSTITUTIONAL FUNCTIONS OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT

### Volodymyr Kreidenko

Candidate of Sciences in Public Administration,  
Associate Professor of the Department of Parliamentarism  
*Educational and Scientific Institute*  
*Public Administration and Civil Service of*  
*Taras Shevchenko National University of Kyiv*

**Summary.** The article highlights the critical role of the Verkhovna Rada of Ukraine in fulfilling its legislative and constitutional functions, which are fundamental to its operations. It examines the specific features of the legislative process, describing in detail the stages of initiating, reviewing, and adopting draft laws, as well as their integration into the national legal system. Furthermore, it emphasizes the parliament's crucial role in shaping the executive branch through the appointment procedures of high-ranking officials and overseeing their work, which ensures accountability and governance. Additionally, the study analyzes various factors influencing the effectiveness of parliamentary functions. Key aspects include institutional capacity, which reflects the parliament's resources and capabilities, as well as legal ambiguities that can hinder legislative clarity and decision-making. External influences on the parliamentary process are also considered, suggesting that outside pressures can affect the legislative agenda and outcomes. The findings indicate that the successful implementation of the parliamentary functions is significantly contingent on adherence to procedural norms and the thorough preparation of draft laws.

Quality in legislative drafting is essential for facilitating a smooth legislative process and ensuring that laws serve their intended purpose. By focusing on these elements, the article illustrates that the effectiveness of the Verkhovna Rada hinges not only on its structural organization but also on the procedural integrity that underpins its legislative function. Overall, the article provides a comprehensive analysis of the legislative and constitutional responsibilities of the Ukrainian parliament, underscoring the importance of efficient practices and robust institutional frameworks to enhance its performance in governance and law-making. Furthermore, the article underscores the significance of fostering a collaborative environment within the Verkhovna Rada, where different political factions can engage constructively. Such collaboration is essential for building consensus on contentious issues and promoting stable governance. The ability of the parliament to form effective coalitions can lead to more cohesive legislative action, addressing the needs of the public while enhancing the legitimacy of the legislative process. In conclusion, the article makes a compelling case for the importance of effective legislative and constitutional functions within the Ukrainian parliament. It advocates for a comprehensive approach that prioritizes procedural integrity, fosters political collaboration, and embraces reformative measures to enhance the overall effectiveness of the Verkhovna Rada. By doing so, the parliament can better fulfill its role in democratic governance and contribute to the development of a robust legal framework that reflects the needs and aspirations of the Ukrainian people.

**Key words:** legislative function, constituent function, Verkhovna Rada of Ukraine, draft laws, parliamentary control, executive power, efficiency.

*Стаття надійшла до редакції 13.09.2024*