

Hanna Bazhenova

Rada Najwyższa Ukrainy IX kadencji: pięć lat wyzwań i trudnych decyzji

Pod koniec sierpnia 2024 r. obecna Rada Najwyższa Ukrainy przekroczyła pięcioletnią kadencję. Jest to parlament najmniej liczny, jednak ma szansę stać się najdłuższym działającym w dziejach niepodległej Ukrainy. W tym czasie uchwalił szereg ważnych ustaw, m.in. o zniesieniu immunitetu deputowanych i uruchomieniu rynku gruntów rolnych. Do priorytetowych obszarów należały: prawo, gospodarka oraz bezpieczeństwo i obrona. W sumie z ponad 7269 inicjatyw legislacyjnych zarejestrowanych w Radzie Najwyższej w ciągu pięciu lat – przyjęto 1421.

Najdłuższa kadencja. 29 sierpnia 2024 r. minęło pięć lat od pierwszego posiedzenia Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji. Przez ponad połowę tego okresu Rada funkcjonowała w warunkach pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego, który mimo początkowych obaw, nie doprowadził do sparaliżowania pracy władzy ustawodawczej w państwie. Obecna kadencja trwa już 1839 dni (stan na 9 września 2024 r.) i biorąc pod uwagę wprowadzony stan wojenny oraz odłożone w związku z tym wybory parlamentarne, wkrótce może stać się najdłuższą w historii Ukrainy.

Jednocześnie Rada Najwyższa ma obecnie rekordowo niską liczbę deputowanych. Po wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 lipca 2019 r., jej skład od początku był niekompletny – wybranych zostało 424 z 450 deputowanych, natomiast pozostałych 26 mandatów zarezerwowano dla okręgów większościowych na czasowo okupowanych terytoriach Półwyspu Krymskiego oraz części rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 48). Ze względu na przedwczesne rezygnacje deputowanych, które znacznie nasiliły się po 24 lutego 2022 r., skład parlamentu został zredukowany do 401 deputowanych. Przy tym niektórzy z nich zajmują stanowiska raczej formalnie i nie uczestniczą w działalności najwyższego organu ustawodawczego państwa.

Wyróżniającą cechą tego parlamentu jest fakt, że po raz pierwszy w dziejach niepodległego państwa ukraińskiego jedna partia – „Sługa Narodu” – uzyskała w nim większość (254 miejsca) i w związku z tym nie była zmuszona do tworzenia koalicji z innymi siłami politycznymi. Na początku praca w Radzie Najwyższej toczyła się w „trybie turbo” – w taki sposób politycy zdefiniowali szybkie tempo przyjmowania ustaw, narzucone przez prezydencką partię Sługa Narodu. Z czasem sytuacja nieco się zmieniła: deputowani tej siły politycznej zaczęli coraz częściej głosować niezgodnie ze wskazówkami Biura Prezydenta Ukrainy i parlament ponownie stał się miejscem debaty (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 481). Stopniowo jednak Rada Najwyższa traciła swoją polityczną podmiotowość – zwłaszcza po odwołaniu w październiku 2021 r. Dmytra Razumkowa ze stanowiska jej przewodniczącego – i stała się jeszcze bardziej zależna od Biura Prezydenta (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 518). Znalazło to odzwierciedlenie w spadku zaufania Ukraińców do parlamentu. Podczas gdy w 2022 r. „całkowicie” lub „raczej” ufało mu 56% obywateli, w 2024 r. liczba ta spadła do 29%¹ (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 1026).

Proces legislacyjny. Łącznie w ciągu pięciu lat w parlamencie zarejestrowano 7269 projektów ustaw, w tym 5996 inicjatyw zgłoszonych przez deputowanych Rady Najwyższej (82%), 983 przez Gabinet Ministrów (14%) i 290 przez prezydenta (4%). Największy sukces w działalności ustawodawczej odniósł prezydent: w sumie 221 jego projektów ustaw, czyli prawie 76% zgłoszonych, zostało przyjętych przez parlament. Jednocześnie wsparcie Rady Najwyższej dla rządowych projektów ustaw wyniosło 32% (320 ustaw), podczas gdy dla inicjatyw deputowanych zaledwie 15% (880 ustaw), przy tym największe poparcie uzyskały inicjatywy zgłoszone przez frakcję Sługa

¹ Zob. USAID, Інтерв'ю-Україна, Міжнародний республіканський інститут (IRI), *Громадяни і парламент: довіра, взаємодія та відкритість в умовах воєнного стану. Друга хвиля опитування*, Лютий 2024, s. 6, https://iri.org.ua/sites/default/files/surveys/RADA%20Survey%202024_UKR_0.pdf.

Narodu. Warto podkreślić, że w dziejach ukraińskiego parlamentaryzmu wyniki głosowań nad inicjatywami prezydenta były zazwyczaj dość wysokie, co świadczy o jego tradycyjnie znaczącym wpływie na krajowe ustawodawstwo.

Obecny parlament uchwalił 20% zarejestrowanych projektów ustaw, co jest wynikiem zbliżonym do uzyskanego przez Radę Najwyższą szóstej kadencji (2007-2012; 21%). Dla porównania w parlamentach siódmej (2012-2014) i ósmej (2014-2019) kadencji odsetek uchwalonych ustaw wynosił odpowiednio 10% i 12%. Najbardziej skuteczny w dziejach niepodległej Ukrainy był parlament trzeciej kadencji (1998-2002), który przyjął 25% zarejestrowanych projektów ustaw.

Działalność w warunkach stanu wojennego. Po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji Rada Najwyższa Ukrainy nie tylko zdołała kontynuować pracę, lecz także na pewien czas powróciła do funkcjonowania w „trybie turbo”. Podczas siódmej sesji, która trwała od lutego do sierpnia 2022 r., uchwalono 266 ustaw. Stanowiło to rekord pod względem liczby popartych inicjatyw legislacyjnych zarówno dla obecnego parlamentu, jak i dla parlamentów poprzednich kadencji. Skrócił się też czas potrzebny na rozpatrywanie i przyjęcie ustaw: połowa z nich została uchwalona w mniej niż osiem dni.

Jednocześnie, pomimo trwających działań zbrojnych, dyscyplina głosowania deputowanych frakcji parlamentarnej Sługa Narodu czasami była dość niska. Oznacza to, że objawy fragmentacji proprezydenckiej większości, które były dostrzegalne już wiosną 2020 r., w warunkach pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego się pogłębiły. W rezultacie proprezydencka partia jest coraz bardziej zmuszona do szukania sojuszników *ad hoc* wśród innych sił politycznych, m.in. ugrupowań Zaufanie, Za Przyszłość, Odbudowa Ukrainy oraz Platforma za Życie i Pokój (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 834](#); [„Komentarze IEŚ”, nr 933](#)).

W poszukiwaniu głosów. Jednym ze wskaźników trudności, jakie ekipa prezydenta napotyka w uzyskaniu niezbędnych decyzji w parlamencie, jest fakt, że kwestia dużej rekonstrukcji rządu, zapowiedziana jeszcze w lutym 2024 r., przeciągnęła się o siedem miesięcy (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 1194](#)). Niedawne głosowanie Rady Najwyższej, mające na celu przeformatowanie Gabinetu Ministrów Ukrainy, po raz kolejny to unaczniło. 4 września 2024 r. parlament zwolnił ministra sprawiedliwości Denysa Maluśkę, ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych Rusłana Strilca, ministra ds. strategicznych gałęzi przemysłu Ołeksandra Kamyszyna oraz wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej Olhę Stefaniszynę, którzy dzień wcześniej złożyli rezygnacje do Rady Najwyższej. Nie powiodło się natomiast głosowanie nad odwołaniem wicepremier i minister ds. reintegracji terytoriów czasowo okupowanych Iryny Wereszczuk oraz szefa Funduszu Mienia Państwowego Ukrainy Witalija Kowala. Wieczorem tego samego dnia odbyło się spotkanie frakcji parlamentarnej Sługa Narodu, celem którego było uzgodnienia zmian personalnych w rządzie. Uczestniczył w nim również prezydent Wołodymyr Zełenski.

W rezultacie 5 września zdymisjonowani zostali Iryna Wereszczuk, Witalij Kowal oraz minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba. Wszyscy oni przed tym złożyli również rezygnacje z urzędu. Znamienne, że żadna z dziewięciu nowych nominacji ministerialnych, które miały miejsce tego samego dnia, nie uzyskała wymaganej liczby głosów w proprezydenckiej frakcji Sługa Narodu. Maksymalna liczba głosów oddanych przez deputowanych tej siły politycznej za nowymi nominacjami wyniosła 194, przy wymaganych minimum 226. Rząd został zrekonstruowany *de facto* dzięki dodatkowemu wsparciu innych frakcji i ugrupowań parlamentarnych, w szczególności Batkiwyszczyny, Głosu, Zaufania, Za Przyszłość, Odbudowy Ukrainy oraz Platformy za Życie i Pokój.

Wnioski. Rada Najwyższa Ukrainy IX kadencji urzęduje już ponad pięć lat i wkrótce może stać się najdłużej funkcjonującą w dziejach ukraińskiego parlamentaryzmu. Przewiduje się, że będzie działać do zniesienia stanu wojennego. Mimo wyzwań spowodowanych konfliktem zbrojnym parlament pozostaje legalną i aktywną instytucją, która kontynuuje rozpatrywanie znacznej liczby projektów ustaw. Największe poparcie mają inicjatywy zgłaszane przez prezydenta, co świadczy o istotnym wpływie władzy wykonawczej na proces

legislacyjny. Jednocześnie, mimo że inicjatywy ustawodawcze deputowanych Rady Najwyższej stanowiły większość zgłoszonych projektów ustaw, uzyskały one najniższy poziom poparcia podczas głosowań.

Urządzący parlament na początkowym etapie charakteryzował się obecnością tzw. „monowiększości” (samodzielnej większości), jednak z powodu licznych konfliktów wewnętrznych faktycznie przestała ona istnieć. Doprowadziło to do konieczności poszukiwania sojuszników *ad hoc* wśród innych sił politycznych, w szczególności Platformy za Życie i Pokój oraz Odbudowy Ukrainy, które zostały utworzone przez deputowanych wywodzących się z rozwiązanej w marcu 2022 r. Opozycyjnej Platformy – Za Życie.

Jednym z przejawów kryzysu parlamentarnego stała się rekonstrukcja Gabinetu Ministrów Ukrainy, która przeciągała się od lutego 2024 r. Głosowanie w dniach 4-5 września 2024 r. z jednej strony ponownie potwierdziło zależność parlamentu od prezydenta, z drugiej pokazało, że aby podjąć niezbędne decyzje, Wołodymyr Zełenski musi w coraz większym stopniu uwzględniać stanowisko kierownictwa frakcji Sługa Narodu oraz przedstawicieli opozycji, a także umieć skutecznie z nimi negocjować.