

СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА ГЕНЕЗА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 46(3), с. 27–36

Дослідження присвячене одній з найважливіших конституційно-правових проблем — становленню парламенту та генезі парламентаризму в незалежній українській державі.

Вертикальна система організації державної влади, яка була основою радянської державності та ґрунтувалась на ігноруванні принципу поділу влади, “системі рад усіх рівнів” і поєднанні органів державної влади із розгалуженим партійним апаратом КПРС, не витримала перевірки часом і зазнала своєї руйнації одночасно з колишнім СРСР. Радянський “парламентаризм”, який розвивався всупереч ідеям європейського конституціоналізму, так і не призвів до формування в колишньому Радянському Союзі та союзних і автономних республіках і краях, які входили до його складу, парламентів як всенародно обраних, постійнодіючих органів законодавчої влади. До речі, М. Козюбра взагалі виступав проти намагання застосовувати поняття “парламентаризм” по відношенню до системи організації державної влади в колишньому СРСР, оскільки форма правління в цій державі була заснована не на принципі розподілу влад, а на засадах так званого “одновладного правління”, згідно з яким вся повнота влади належить Радам народних депутатів, які були побудовані за єдиною централізованою системою знизу доверху і, по суті, поєднували законодавчі та виконавчі функції [1, 5]. На цьому ж наголошує і В. Шаповал, на думку якого парламентаризм стає реальністю лише тоді, коли існує загальнонаціональний постійно діючий колегіальний представницький орган законодавчої влади, що наділений

чіткими повноваженнями щодо організації і навіть діяльності органів виконавчої і судової влади [2, 22], тобто тоді, коли принципи поділу державної влади не перетворюються на політичне гасло [3, 31]. Хоча не можна ігнорувати і той факт, що саме Верховна Рада Української РСР, демонструючи високий рівень національної самосвідомості, 24 серпня 1991 р. урочисто прийняла Акт проголошення незалежності України, а також низку важливих нормативно-правових актів, які стали фундаментом національного законодавства новонародженої держави.

Декларація про державний суверенітет, Конституційний договір 1995 р. і врешті Конституція України утвердили в Україні модель державної влади, в основу якої було покладено принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, й унормували юридичні механізми стримувань і противаг між гілками влади. Конституційно-правова реформа, започаткована з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. сприяла утвердженню в Україні парламентсько-президентської республіканської форми державного правління. Таким чином, конституційне законодавство України й усталена практика національного державотворення та правотворення визнають парламент (Верховну Раду України) та парламентаризм пріоритетними конституційними цінностями суспільства та держави.

Парламентські кризи 2007–2008 рр. не спростовують важливість ефективної діяльності Верховної Ради України для подальшого розвитку гармонійного громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави України. Водночас зазначені кризи підтвердили важливість розвитку українського парламентаризму як теорії та практики організації і діяльності Верховної Ради України.

Між тим, якщо для України становлення та розвиток національного парламенту та парламентаризму стало відносно новим надбанням конституційно-правового буття, то в країнах Західної Європи (Велика Британія, Бельгія, Італія, Німеччина, Франція та ін.) і США парламентаризм став фактично предтечею конституціоналізму [4, 59]. Парламенти окремих із названих держав світу нараховують вікову історію, як, наприклад, Парламент Великої Британії, що веде свій родовід ще з XIII ст.

Хоча, говорячи про “відносну новизну” надбання парламентаризму для України, слід мати на увазі, що як такі традиції парламентаризму є притаманними державно-правовій культурі українського народу. Зокрема, як зазначають О. Бандурка та Ю. Древал, на основі визначення парламентаризму як практичної діяльності, пов’язаної з реально існуючими законодавчими представницькими структурами, доводять факт існування українського парламентаризму за часів перебування українських земель у складі Австрійської, Австро-Угорської та Російської імперій [5, 16]. Також одним із кроків у напрямі утвердження парламентаризму в Україні на початку XX ст. стали перші кроки Української Народної Республіки. Так, у Конституції УНР ст. 2 якої містила норму, що своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України [6, 49]. Водночас розділ, присвячений організації та діяльності українського парламенту (ст. 27–49), містив норми, які регламентували діяльність Всенародних Зборів: ст. 27 встановлювала порядок виборів до парламенту (“Всенародні Збори вибираються загальним, рівним безпосереднім, тайним і пропорційним голосуванням всіх, хто ко-

ристується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений”), ст. 31 визначала термін повноважень депутатів парламенту, який складав три роки, ст. 44–49 містили перелік виключних повноважень парламенту, якими були встановлення податків, ратифікація міжнародних угод, оголошення мобілізації, рішення про одержання державою позик, оголошення війни та миру [6, 55]. В цьому плані, як справедливо доводить В. Рум’янець, Конституція УНР виходила з ідеї домінування парламенту законодавчого органу над виконавчою владою [7, 86].

Нині прийнято вважати, що парламент (від. лат. “*parlare*” — говорити, розмовляти; в Англії з XV ст. цим терміном позначали дві палати, які спільно з королем здійснювали державну владу, у Франції, як писав Л. Дюгі, до 1790 р. цей термін застосовувався по відношенню до верховних судових палат [8, 458]) — це єдиний загальнодержавний представницький орган народу, який обирається народом. Його соціальне призначення полягає у вираженні суверенної волі народу шляхом регулювання найважливіших суспільних відносин у процесі законодавчої діяльності, а також здійсненні контролю за діяльністю органів виконавчої влади та найвищих посадових осіб [9, 58, 59]. В цьому плані, приймаючи закони, парламент не лише виконує одну з трьох класичних функцій державної влади, а й виступає гарантією того, що ці закони є, по-перше, правовими, а, по-друге, виражають волю, інтереси і прагнення народу [10, 94].

З існуванням парламентів тісно пов’язане і таке важливе конституційно-правове явище, як парламентаризм. Відповідно до визначення В. Шаповала парламентаризм — це така система державного управління суспільством, для якої властиве визнання провідної ролі вищого постійно діючого представницького органу в здійсненні державної влади [11, 148]. Подібне тлумачення парламентаризму знаходимо й у російських дослідників Є. Козлової та О. Кутафіна [12, 337]. З цих самих позицій досліджує парламентаризм і Ю. Шемшученко, для якого парламента-

ризм — це насамперед система організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту у її здійсненні, або точніше — “система організації і функціонування верховної державної влади з особливою і істотною роллю вищого постійно діючого представницького органу — парламенту” [13, 27]. Виходячи з цього, як доводить цей визначення в Україні дослідник, парламент являє собою інституціональний фундамент та об’єктивну основу всієї системи представницької демократії [14, 27].

Щоправда, слід наголосити, що парламентаризм як важливе явище конституційно-правового розвитку демократичних держав досліджувався і в працях юристів, що працювали на теренах Російської імперії до 1917 р. Зокрема, С. Котляревський вказував, що парламентаризм слід сприймати як такий специфічний спосіб організації системи державної влади, коли виконавча влада формується і функціонує відповідно до волі більшості в органі народного представництва (парламенті) [15, 170]. Схожих позицій дотримувався Н. Лазаревський, пишучи, що однією з найголовніших властивостей парламентаризму є “найвищий авторитет парламенту поряд з іншими органами державної влади, який покликаний забезпечувати представництво в парламенті справжніх потреб народу [16, 182]. На думку М. Рейснера, парламентаризм характеризується одночасно як підвищеною роллю парламенту у здійсненні державної влади, так і тим, що завдяки йому зберігається постійний зв’язок між народом та його інтересами, що набувають свого вираження в діяльності парламенту як найвищого представницького органу, і державою [17, 133].

Слід погодитися з вітчизняними правознавцями, що походність парламенту від народу та його повновладдя (суверенітету), а також його головне соціальне призначення — виражати волю народу шляхом прийняття законів — це теоретичний фундамент визначення місця і ролі парламенту в системі державної влади [18, 31]. Тобто парламент є не просто законодавчим, а єдиним представницьким законодавчим органом влади у державі.

Таке визначення ролі парламенту в системі органів державної влади визначає примат парламенту, який можливий лише за умови його певного “суверенітету”. Так, англійські вчені-конституціоналісти свого часу розкривали концепцію суверенітету парламенту в системі органів державної влади шляхом поєднання наступних елементів: 1) верховенства права приймати закони і верховенство законів. Правом приймати закони володіє лише парламент. Закони мають найвищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів; 2) право затверджувати державний бюджет та встановлювати податки; 3) відповідальність уряду перед парламентом; 4) право затверджувати суддів; 5) відсутність інших конкурентних органів державної влади у сфері традиційної діяльності парламенту [19, 70]. Безперечно, термін “суверенітет парламенту” є переважно теоретико-методологічною конструкцією, яка не може бути поставлена в один ряд із народним суверенітетом чи суверенітетом держави, але названі британськими правознавцями ознаки мають важливе значення для ефективної діяльності сучасного парламенту.

Що ж нині являє собою Верховна Рада України як важливий орган державної влади, який, по суті, уособлює пріоритетну гілку влади — законодавчу владу? Конституція України зберегла попередню назву українського парламенту. Якщо ж розглядати світову практику, то кожна країна вирішує питання про назви свого парламенту з урахуванням своєї історії, особливостей традиції.

Конституція України визначила, що парламентом в Україні є Верховна Рада України, як єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років.

Такий конституційний статус Верховної Ради України повністю відповідає статусу парламентів у демократичних, розвинутих країнах світу і визначає пріоритетність Верховної Ради України в механізмі держави; його виключність як єдиного органу законо-

давчої влади; універсальність, яка зумовлена унітарним характером нашої держави, формою правління, внутрішньою структурою побудови парламенту та іншими обставинами.

Однією з найважливіших ознак Верховної Ради України є її виключність. Відповідна ознака українського парламенту передбачає, що нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади ні на загальнонаціональному, ні на місцевому рівні — крім Верховної Ради України. Виключно до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів та внесення змін до Конституції України, а також низка інших повноважень, визначених ст. 85 Конституції України. При цьому Верховна Рада України не може делегувати свої повноваження іншим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона, відповідно до Конституції України, має право представляти весь український народ — громадян України всіх національностей і виступати від імені всього народу. Щоправда, зміна в 2006 р. виборчої системи зі змішаної (мажоритарно-пропорційної) на пропорційну мала не лише свої позитивні здобутки і прорахунки. Зокрема, скептики пропорційної виборчої системи вказують на ігнорування принципу народного представництва. У зв'язку з цим вбачається передбачуваною можливістю модернізації виборчої системи, за допомогою якої формується Верховна Рада України.

Колегіальний характер Верховної Ради України виявляється в її складі і порядку роботи. Конституція України визначила конституційний склад Верховної Ради України у 450 народних депутатів України і встановила повноважність за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України: конституційно-правові засади, функціонування та діяльність

Організаційною основою роботи Верховної Ради України є сесії, які складаються з пленарних засідань. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного

року. Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення, які приймає Верховна Рада України, є колективною волею більшості народних депутатів України. Для прийняття рішення з одних питань достатньо простої більшості голосів (50 % + 1 голос), для ухвалення інших питань Конституція України встановлює конституційну більшість голосів, а саме — 2/3 голосів народних депутатів України.

Від чіткості порядку діяльності парламенту залежить легітимність прийнятих ним рішень. Правовою основою діяльності Верховної Ради України є Конституція України і Регламент Верховної Ради України, який згідно з пунктом 21 ст. 85 Конституції України має прийматися законом України. Діючі в Україні Регламент Верховної Ради України і Тимчасовий Регламент Верховної Ради України в 2008 р. рішеннями Конституційного Суду України від 1 квітня та 17 вересня були визнані неконституційними і втратили чинність.

Отже, Верховна Рада України — це єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади, який здійснює представництво інтересів народу України в межах і в порядку, визначених Конституцією та законами України. При цьому, Верховна Рада України діє у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

У зв'язку з перманентною конституційною кризою останніх років відбувається й криза вітчизняного парламентаризму. Відповідно, політики, державні діячі, науковці та громадськість ведуть пошук нової, більш оптимальної для України моделі парламентаризму.

Питання конституційного складу парламенту має важливе значення, адже для здійснення парламентом власних конституційних повноважень він повинен мати відпо-

відний кількісний склад народних обранців, який кореспондується із принципом рівного електорального представництва найбільш потужних політичних сил, регіонів держави тощо. При цьому, важливим є й представництво в парламенті тих соціальних верств, які через різні чинники мають значний вплив на розвиток суспільства та держави — національні меншини, релігійні громади тощо. В окремих країнах світу для представництва інтересів останніх навіть резервуються місця в парламенті.

Водночас Конституція України в частині другій ст. 24 чітко визначила, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етичного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Це спростовує можливість будь-яких преференцій для різних соціальних груп під час формування депутатського корпусу. На кількісний склад депутатів Верховної Ради України впливають такі чинники, як кількість населення країни, виборча система, структура парламенту, адміністративно-територіальний устрій.

Слід зазначити, що історії парламентаризму відомі приклади зміни кількості депутатів в парламенті. Наприклад, кількісний склад Верховної Ради неодноразово змінювався за часів колишнього Радянського Союзу і становив від 304 до 650 народних депутатів України. Теперішній конституційний склад Верховної Ради України встановлюється ст. 76 Конституції України і складає чотириста п'ятдесят народних депутатів України.

Для ефективної діяльності Верховної Ради України Конституцією України передбачається створення структурних підрозділів (органів), діяльність яких спрямована на реалізацію конституційних функцій і повноважень Верховної Ради України. З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України структура Верховної Ради України дещо змінилась. Зокрема, була ліквідована Президія Верховної Ради України. Водночас Конституція України запровадила низку нових інституцій в системі Верховної Ради України,

серед яких Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, комітети. Загалом парламент України залишився однопалатним.

Із внесенням змін до Конституції України у 2004 р. на найвищому рівні було закріплено створення нового інституту Верховної Ради України — коаліції депутатських фракцій. Без сумніву цей інститут, одразу після свого створення, набув найважливішого значення в організації діяльності Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій створюється за результатами виборів до Верховної Ради України на основі узгодження політичних позицій і об'єднує більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Право коаліції депутатських фракцій також належить депутатській фракції, яка за результатами виборів отримала більше половини депутатських мандатів у Верховній Раді України.

До найважливіших повноважень коаліції депутатських фракцій належить формування вищого органу в системі виконавчої гілки влади — Кабінету Міністрів України. Так, кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України пропонує Президент України, який зобов'язаний внести на розгляд Верховної Ради України ту кандидатуру, яку запропонує коаліція депутатських фракцій. Крім того, Верховна Рада України, а фактично коаліція депутатських фракцій, призначає всіх інших міністрів, кандидатуру яких вносить Прем'єр-міністр України, окрім Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, кандидатуру яких вносить Президент України.

Парламентська коаліція урівноважується в своїй діяльності існуванням дієвої парламентської опозиції. Можна погодитись із О. Совгирею, котра визначає парламентську опозицію як добровільне об'єднання народних депутатів України — членів депутатських фракцій (груп), право на яке гарантоване Конституцією України, які не підтримують офіційний курс Президента України та/або Кабінету Міністрів України та, як правило, не є членами політичної партії (блоку), що

висунули кандидатуру діючого Президента України на виборах і не представлені у складі діючого Кабінету Міністрів України [20, 16]. На сьогодні конституційно-правовий статус і, зокрема, функції та порядок діяльності парламентської опозиції не унормовано на законодавчому рівні.

Ефективність роботи будь-якого парламенту пропорційна ефективності його керівництва. Світовому парламентаризму відомі приклади, коли керівництво парламентом здійснювала і одна особа, і широка президія. Як відомо, Верховна Рада України обирає зі свого складу та за необхідності відкликає Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Основним елементом структури Верховної Ради України є комітети і комісії Верховної Ради України, створені на основі постійних комісій Верховної Ради України. Відповідне перетворення було закріплене в Законі України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. та Конституції України, а в 1998 р. Верховна Рада України приймає Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про постійні комісії Верховної Ради України”, яким змінив термін “постійні комісії” в назві і тексті закону на термін “комітети”. Востаннє зміни Закону України “Про комітети Верховної Ради України” вносились 2006 р.

Відповідно до частини першої ст. 1 Закону України “Про постійні комісії Верховної Ради України” комітети Верховної Ради України — це органи Верховної Ради України, що утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень

українського парламенту, а також для реалізації його контрольних функцій. Як доводить досвід функціонування комітетів Верховної Ради України, саме ці органи мають значний вплив на підготовку та час проходження законопроектів через парламент. У зв'язку з цим посада голови комітету Верховної Ради України набуває стратегічного значення для законопроектної діяльності в Україні.

Оскільки комітети Верховної Ради України охоплюють досить широке коло профільних питань, то в їх складі утворюються підкомітети, діяльність яких спрямована на законопроектну роботу та здійснення парламентського контролю з більш вузьких питань. Зазначена структуризація комітетів Верховної Ради України сприяє оптимізації їхньої діяльності та створює додаткові механізми контролю за нормопроектною діяльністю всередині самого комітету.

Окрім того, Конституція України передбачає створення тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для розгляду питань і розслідування справ, які становлять значний суспільний інтерес. Їхня діяльність може мати значні політико-правові наслідки (наприклад, порушення процедури імпічменту Президента України, ініціювання питання про відставку Кабінету Міністрів України, зняття недоторканності з народного депутата України тощо), тому Конституція України підкреслює, що організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. 2 вересня 2008 р. Верховна Рада України VI скликання прийняла закон про тимчасові парламентські слідчі комісії, але Президент України не підписав його з мотивів невідповідності Конституції України, а невдовзі цей закон був скасований самим парламентом. Водночас це не знімає потреби в унормуванні правового статусу тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

До того ж позитивний досвід держав-учасниць ЄС підтверджує виняткову важливість тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій для ефективної та своєчасної ді-

яльності парламентів. Можливість створення тимчасових комісій характеризує певну гнучкість діяльності парламенту, здатність швидко і адекватно відреагувати на певні виклики, непередбачувані обставини, що мають важливе значення для країни в цілому. Наприклад, парламент Фінляндії створює спеціальні комісії для підготовки питань порядку денного надзвичайних сесій.

Слідчі комісії займаються питаннями державно-політичного життя, які мають певний громадський резонанс: від розслідування зловживань окремих парламентарів та урядовців — до масштабних політичних скандалів. Їм, звичайно, надано широкі повноваження: викликати свідків та експертів, вести протокол, фіксувати докази. Здебільшого створення слідчих комісій є прерогативою парламентської опозиції [21, 32].

Завершене уявлення про призначення комітетів і комісій у структурі Верховної Ради України дає змогу здійснити аналіз основних напрямів і видів їхньої роботи. Зокрема, діяльність комітетів Верховної Ради України спрямована на здійснення таких функцій, як законопроектна, організаційна, контрольна та ін.

Законопроектна функція комітетів Верховної Ради України полягає у підготовці проектів законів та інших актів Верховної Ради України. Таким чином, комітети Верховної Ради України здійснюють попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, які внесені суб'єктами законодавчої ініціативи; за дорученням Верховної Ради України доопрацювання окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, крім тих, які прийняті Верховною Радою України у цілому; попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони і довкілля, а також дають згоду на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальнюють зауваження та пропозиції, що надійшли до законопроектів; вносять пропозиції щодо перспективного планування законопроектної роботи тощо.

При реалізації організаційної функції комітети Верховної Ради України здійснюють планування своєї роботи, а саме, збирають та аналізують інформацію з питань, які належать до повноважень комітетів, організують слухання з цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; попередньо обговорюють кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України, або дають згоду на їхнє призначення, здійснюють підготовку до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; готують питання на розгляд Верховної Ради України; беруть участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; приймають рішення, дають висновки, рекомендації, роз'яснення; беруть участь в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями тощо.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України характеризується такими видами діяльності, як аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб, підготовка та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; контроль за виконанням Державного бюджету України для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів; участь у проведенні "Дня Уряду України"; організація та підготовка парламентських слухань; взаємодія з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направлення матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

Для ефективного виконання функцій комітети Верховної Ради України наділені відповідними повноваженнями. Так, комітети Верховної Ради України мають право організувати розробку проектів законів та інших актів Верховної Ради України; розглядати проекти актів Верховної Ради України та подавати їх на розгляд Верховної Ради України; готувати висновки щодо проектів актів Верховної Ради України, внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи; розглядати та

узагальнювати висновки інших комітетів та готувати їх на розгляд Верховної Ради України; доопрацьовувати проекти актів Верховної Ради України за результатами розгляду їх у першому та наступних читаннях; попередньо розглядати та готувати висновки щодо надання згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів; попередньо розглядати та готувати висновки щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, звітів про виконання цих програм та ін.

Комітети Верховної Ради України є основними робочими органами українського парламенту, але це не спростовує виняткову важливість його інших структурних підрозділів. Насамперед йдеться про ті, чий правовий статус визначено в Конституції України. Зокрема, серед структурних підрозділів Верховної Ради України слід відзначити Рахункову палату, яка є постійно діючим, самостійним органом фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України і підпорядкований та підзвітний їй. Окрім Основного Закону, правовий статус Рахункової палати унормовує й Закон України "Про Рахункову палату".

До компетенції Рахункової палати належить організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз встановлених відхилень від показників Державного

бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій.

До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Для здійснення своєї діяльності Рахункова палата має апарат.

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на 7 років з правом призначення на другий термін.

Ще одним важливим інститутом Верховної Ради України є Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України та здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, Верховна Рада України має власний Апарат, діяльність якого спрямована на організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення роботи Українського парламенту. Апарат Верховної Ради України складається з керівництва Апарату; секретаріатів Голови Верховної Ради України, першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Головного науково-експертного управління; Головного юридичного управління; Головного управління документального забезпечення; Головного організаційного забезпечення; Інформаційного управління, Прес-служби, Управління комп'ютеризованих систем; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління кадрів; Відділу зв'язків з органами правосуддя; Відділу звернень громадян; Відділу контролю; Управління справами; Інституту законодавства Верховної Ради України. Співробітники Апарату Верховної Ради

України не можуть бути народними депутатами України.

Як зазначається в Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, тому законодавча функція є хоча й не єдиною, але пріоритетною для парламенту. Складовою частиною цієї функції є законопроектна діяльність, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України та їх обговорення, а також видання законів, наукові дослідження, зокрема з проблем ефективності і розвитку законодавства, наукова експертиза законопроектів [22, 185]. Через виключну важливість законодавчої функції для суспільства та держави порядок її здійснення чітко унормований в Основному Законі.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Проекти законів визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Верховна Рада України приймає закони шляхом голосування за проект закону. Проект закону вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. На шляху до прийняття проект закону, як правило, проходить розгляд у трьох читаннях, хоча кількість повторних читань проекту закону не обмежується.

Важливе місце у здійсненні законодавчої функції Верховною Радою України посідає внесення змін до Конституції України. Іноді цю функцію ще називають “конституційною”, чи “установчою”. Порядок її реалізації дискретно визначений у Розділі XIII “Внесення змін до Конституції України” Основного Закону.

Конституцією України встановлюються певні обмеження щодо зміни Конституції України. Так, проект закону про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік

з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

До повноважень Верховної Ради України належить прийняття спеціального закону про ратифікацію міжнародних договорів і таким чином надати їм статусу частини національного законодавства. Також до повноважень Верховної Ради України належить питання денонсації міжнародних договорів України.

Отже, Верховна Рада України є єдиним органом державної влади, який має право приймати закони. Конституцією України передбачається, що Верховна Рада України може приймати закони з будь-яких питань. Звісно, Конституція України передбачає і винятки, зокрема, положення про те, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.



Література

1. Козюбра М. “Нова диктатура” чи цивілізована влада? / М. Козюбра // Віче. — 1992. — № 2. — С. 5.
2. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? / В. Шаповал // Віче. — 1997. — № 5 (62). — С. 22.
3. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади / В. Шаповал // Право України. — 1997. — № 1. — С. 31.
4. Тацій В. Я., Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії та практики / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика. — Ужгород, 2000. — С. 59.
5. Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. — Х., 1999.
6. Конституції і конституційні акти України (1917–1920). Невідомі конституції України. — К., 1992.
7. Рум’янцева В. Конституція УНР 1918 року — спроба розподілу влади / В. Рум’янцева // Вісн. Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12). — С. 86.
8. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. — О., 2005.

9. Кривенко Л. Законодавча влада в системі державної влади / Л. Кривенко // Вісн. Академії правових наук України. — 2001. — № 1 (24). — С. 58–59.
10. Медведчук В. В. Новий вимір демократії / В. В. Медведчук. — К., 2001.
11. Шаповал В. Мандат і статус депутата / В. Шаповал // Віче. — 1992. — № 2. — С. 148.
12. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М., 1995.
13. Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності / Ю. Шемшученко // Право України. — 1997. — № 1. — С. 27.
14. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму / Ю. Шемшученко // Віче. — 1997. — № 12 (69). — С. 27.
15. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. — СПб., 1907.
16. Лазоревский Н. И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Н. И. Лазоревский // Конституционное государство. — СПб., 1905. — С. 182.
17. Рейснер М. А. Основные черты представительства / М. А. Рейснер // Конституционное государство. — СПб., 1905. — С. 133.
18. Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2002.
19. Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право / Е. Уэйд, Г. Филлипс. — М., 1950.
20. Совгиря О. В. Правовой статус парламентської опозиції: навч. посіб. / О. В. Совгиря. — К., 2006.
21. Городенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах / М. Городенко // Право України. — 2008. — № 7. — С. 32.
22. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999.

Аналізуються витоки відродження парламентаризму в умовах становлення багатопартійності, проголошення державного суверенітету та розвитку демократії, основні етапи становлення парламентаризму в незалежній Україні.

Анализируются истоки возрождения парламентаризма в условиях становления многопартийности, провозглашения государственного суверенитета и развития демократии, основные этапы становления парламентаризма в независимой Украине.

Analyzed the origins of the revival of parliamentarism in conditions of a multiparty system, the declaration of state sovereignty and democracy, the main stages of parliamentarism in independent Ukraine.

Надійшла 5 лютого 2015 р.