

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 44(1), с. 130–135

Досліджуються конституційно-правові засади функціонування та діяльності парламенту України як єдиного загальнонаціонального, постійно діючого, колегіального, виборного органу законодавчої влади. Значна увага приділена організаційним формам функціонування Верховної Ради України, її структури.

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 п. 21 ст. 85 Конституції України має прийматися законом України. Діючі в Україні Регламент Верховної Ради України і Тимчасовий Регламент Верховної Ради України у 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 у 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 відповідний 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 в силу різних чинників 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.

Разом із тим, 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 змінилася. Зокрема, була ліквідована Президія Верховної Ради України. Разом із тим, Конституція України запровадила ряд нових інституцій в системі Верховної Ради України, серед яких Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, комітети. В цілому ж парламент України залишився однопалатним.

З 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 понад 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. Зокрема, 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 у своїй діяльності існуванням дієвої парламентської опозиції. Можна погодитись із О. Совгирею, яка 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, зазвичай, не є членами політичної партії (блоку), що висунули кандидатуру чинного Президента України на виборах і не представлені у складі чинного Кабінету Міністрів України [1, 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

приклад, коли керівництво парламентом здійснювала і одна особа, і широка президія. Як відомо, Верховна Рада України обирає із 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”. В останні зміни до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” вносилися 2006 року.

Відповідно до частини першої ст. 1 Закону України “Про постійні комісії Верховної Ради України”, комітети Верховної Ради України — це органи Верховної Ради України, утворювані 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 їх 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. Їх 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. Разом із тим, це не знімає потреби в унормуванні правового статусу тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Позитивний досвід держав-учасниць ЄС підтверджує виключну важливість тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій для ефективної та своєчасної діяльності 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, зазвичай, надано широкі повноваження: викликати свідків та експертів, вести протокол, фіксувати докази. Здебільшого створення слідчих комісій є прерогативою парламентської опозиції [2].

Завершене уявлення про призначення комітетів і комісій у структурі Верховної Ради України дає можливість здійснювати аналіз основних напрямів і видів їх 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. Отже, 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 в цілому; попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони і довкілля, а також надають 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 проводять збір та аналіз інформації з питань, які належать до повноважень комітетів, організовують 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 надають згоду на їхнє призначення, здійснюють підготовку до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; готують питання на розгляд Верховної Ради України; приймають участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; приймають рішення, дають висновки, рекомендації, роз'яснення; приймають 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 організовувати 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 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 роз-

глядати 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 виключно 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 додержанням 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. Співробітниками Апарату Верховної Ради України не можуть бути народні депутати України.

Як зазначається Конституцією 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 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 [3, 185]. В силу виключної важливості 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 проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. На шляху до прийняття проект закону, зазвичай, проходить розгляд у трьох читаннях, хоча кількість повторних читань проекту закону не обмежується.

Важливе місце у здійсненні законодавчої функції Верховною Радою України займає 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 який 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.

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. Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції: Навч. посіб. — К., 2006.
2. Городенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах // Право України. — 2008. — № 7. — С. 32.
3. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К., 1999.

Досліджено конституційно-правові засади функціонування та діяльності парламенту України, як єдиного загальнонаціонального, постійнодіючого, колегіального, виборного органу законодавчої влади та його організаційні форми.

Исследованы конституционно-правовые основы функционирования и деятельности парламента Украины, как единого общенационального, постоянно действующего, коллегиального, выборного органа законодательной власти и его организационные формы.

There studied constitutional and legal principles and functioning of the Parliament of Ukraine, as the only national, also standing, collegial, an elected legislative body and its organizational forms.

Надійшла 16 січня 2015 р.