

ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРАВО

Лекція

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади

Питання

1. Порядок формування Верховної Ради України.
2. Принципи діяльності та функції Верховної Ради України
3. Компетенція Верховної Ради України

1. Порядок формування Верховної ради України

Відповідно до ст.76 чинної Конституції України Верховна Рада України складається з 450 народних депутатів, що обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років*1.

Принцип загального виборчого права означає, насамперед, те, що право голосу на виборах народних депутатів України мають право усі громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років, незалежно від будь-яких соціальних ознак (статі, національної чи етнічної належності, майнового стану, соціального походження, рівня освіти, ставлення до релігії, наявності чи відсутності судимості, стану здоров'я тощо). Однак право голосу визнається тільки за дієздатними. Громадяни, визнані судом недієздатними, права голосу не мають. Особи, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи, беруть участь у голосуванні на виборах народних депутатів України на рівних засадах. Виключне значення цього принципу для державного будівництва ще на початку ХХ ст. яскраво висловив академік Б. О. Кістяківський: «Нема нічого, що такою мірою забезпечувало б державну єдність і Національну солідарність, як загальне виборче право».

Принцип рівного виборчого права означає, що громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах: кожен виборець має тільки один голос, який може використати тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців, а кандидати у народні депутати України мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі.

Зміст принципу прямого виборчого права полягає у тому, що громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), без будь-яких проміжних інстанцій. Таким чином забезпечується безпосередня передача мандату довіри від виборців (виборчого корпусу) до депутатів, що виключає будь-яке опосередкування волі виборців.

Вибори народних депутатів України є вільними, що передбачає єдність волі та волевиявлення виборців. Ніхто не може бути примушений до участі чи не участі у виборах. Виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. З метою забезпечення свободи виборів чинний

Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає нову порівняно з попереднім Законом гарантію: військовослужбовцям строкової служби в день виборів має надаватися відпустка для участі у голосуванні не менш як на чотири години.

Однією з юридичних гарантій вільних виборів є принцип таємного голосування, який означає заборону будь-якого контролю за волевиявленням виборців. Цей принцип забезпечується тим, що виборці голосують у спеціально обладнаних кабінах, перебування в яких сторонніх осіб не допускається, виборчі бюлетені є анонімними, а ті позначки, які має зробити виборець у бюлетені, не дають змоги встановити особу виборця за особливостями почерку. Більше того, чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачив додаткову гарантію таємниці голосування: членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця. Під «іншими особами» в даному випадку слід розуміти будь-яких фізичних, посадових чи службових осіб. Зміст свого волевиявлення на виборах може оприлюднити тільки сам виборець за власним бажанням.

Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Слід зазначити, що виборча система, за якою проводяться парламентські вибори в Україні, не закріплюється Основним Законом, що негативно впливає на стабільність виборчого законодавства. За час незалежності України парламентські вибори кожного разу проходили за новою виборчою системою. На сьогоднішній день порядок організації та проведення парламентських виборів регулюється Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2012 року.

Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Відповідно до статті 10 Закону право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії або шляхом само висування.

Виборчий процес включає такі етапи:

- 1) висування кандидатів у депутати;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) реєстрація кандидатів у депутати;
- 4) проведення передвиборної агітації;
- 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

- 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
 - 7) голосування;
 - 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
 - 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
 - 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.
- Виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів.

2. Принципи діяльності та функції Верховної Ради України

Принципи діяльності, функції та компетенція Верховної Ради України є тими юридичними параметрами, які найбільш виразно визначають роль і місце парламенту в системі органів державної влади України.

Принципи організації й діяльності українського парламенту прямо чи опосередковано відображені у Конституції України та Регламенті Верховної Ради України. Аналіз названих актів дає можливість виділити наступні принципи:

- народовладдя - Верховна Рада України є одним з органів, через які носій суверенітету і єдине джерело влади, - народ, - здійснює свою владу;

- законність (легітимність) - парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України;

- виборність - Верховна Рада України є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу;

- колегіальність - рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів;

- гласність - Верховна Рада України працює у режимі постійного інформаційного обміну з широкими колами громадськості, робота парламенту і всіх його органів є відкритою для виборців;

- діяльність парламенту на професійних засадах - парламент є постійно діючим органом, протягом усього скликання парламентарі можуть у будь-який час збиратися і приймати рішення з питань своєї компетенції.

Термін “функція” походить від латинського “functio”, що означає “виконання”, “здійснення”. В загальному розумінні, функція – це діяльність, обов’язок, робота; зовнішній прояв властивостей якого-небудь об’єкта; роль, яку здійснює певний соціальний інститут¹. Відповідно, функції Верховної Ради України – основні напрямки її діяльності, в яких виявляється її сутність, соціальне призначення, місце в державному механізмі.

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1984, с. 1430; Философский словарь. М., 1987, с. 526.

Функції парламенту прийнято поділяти за формами та сферами діяльності: за формами, в теорії конституційного права, зазвичай розрізняють представницьку, законодавчу, контрольну та установчу функції Верховної Ради України, за сферами (об'єктами державно-владного впливу) – політичну, економічну, соціальну та міжнародну.

*Представницька функція*². Відповідно до статті 76 Конституції України, депутати Верховної Ради України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Принцип загального виборчого права, що його покладено в основу формування українського парламенту, дозволяє визнати Верховну Раду України загальнодержавним представницьким органом.

Представницький характер парламенту полягає в тому, що цей орган є виразником інтересів та волі народу, який складається з усієї сукупності громадян держави. Звідси – позначення парламенту як народного (національного) представництва.

Концепція народного представництва, що на сьогоднішній день визнана усіма демократичними країнами світу, склалася протягом XVIII - XIX століття; її сутність може бути зведена до наступних положень:

- народне представництво засновується конституцією;
- депутати отримують свої повноваження від народу; народ шляхом обрання передає депутатам повноваження, що в ньому перебувають;
- депутати є представниками всього народу, а не лише тих виборців, що безпосередньо віддали їм свої голоси;
- депутати мають самостійність у прийнятті рішень з усіх питань, які віднесені до компетенції тих зборів, до складу котрих їх було обрано; вони є незалежними і вільними в усіх своїх судженнях та діях; виборці не можуть відкликати депутатів, обмежувати їхню свободу попередніми інструкціями чи вимагати від них проведення законів у певному напрямку;
- депутати обираються на певний строк; періодичність виборів є дієвим засобом контролю народу над тими, кому він на певний час передає свою владу.

Для функціонування системи народного представництва необхідно, щоб депутати відображали політичні настрої та інтереси країни; вони мають керуватися її волею. Для цього кожен кандидат, що приймає участь у виборах, доводить до відома виборців свої погляди щодо найголовніших питань, які хвилюють суспільство і вимагають розгляду в парламенті. З іншого боку, честь обраного депутата вимагає від нього не голосувати в парламенті всупереч передвиборчим висловлюванням, якщо тільки до цього його не змушують дуже важливі причини. Але, у будь-якому випадку,

² Конституція України не вказує безпосередньо на представницький характер Верховної Ради України; він випливає зі вказівки на представницький мандат народних депутатів (стаття 78 Конституції України), із функцій та повноважень парламенту (стаття 85, 92 Конституції України). Крім того, стаття 69 Конституції України встановлює, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, а стаття 5, - проголошуючи принцип народного суверенітету і республіканізму, зазначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і місцевого самоврядування.

неможливо припустити, щоб які-небудь інструкції виборців зв'язували або обмежували депутатські повноваження і свободу.

Свого часу Ш.-Л. Монтеск'є, характеризуючи інститут народного представництва, писав: «Народні представники займають відносно народу, що ними представляється, підпорядковане положення: по-перше, саме від народу члени законодавчих зборів отримують свої повноваження; по-друге, ці повноваження є тимчасовими і мають час від часу підтверджуватися, а законодавчий орган – переобиратися. При зміні законодавчих зборів, народ покладає на них, і не без підстав, сподівання, між тим, як при беззмінності законодавчого органу, у випадку його зіпсованості, народ вже не очікує нічого хорошого від законів, впадає в ярість або стає байдужим».

Ефективне функціонування системи народного представництва можливе лише за умови демократичного політичного режиму і наявності розвинутої партійної системи: перший гарантує дієвість парламенту, його верховенство в системі органів державної влади; друга запобігає перетворенню парламенту на арену зіткнення амбіцій окремих політиків чи груп, що не мають нічого спільного з інтересами виборців. Світовий досвід показує, що парламент виступає дійсним представником народу, коли в його складі існують відносно сталі депутатські об'єднання, що виражають інтереси значних верств суспільства.

Представницька функція парламенту означає його право виступати від імені всього народу. Зазначене право, як виключне право Верховної Ради України, безпосередньо закріплене в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

Представницька функція Верховної Ради України здійснюється через реалізацію низки представницьких повноважень, до яких, зокрема, належить:

- прийняття Конституції України, внесення до неї змін та доповнень³;
- призначення всеукраїнського референдуму з питань щодо територіальних змін;
- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету, внесення до нього змін, контроль за його виконанням;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру;

³ В преамбулі Конституції України зазначається: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійснення українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвинути і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України».

- усунення Президента України з посади в порядку процедури імпічменту;

- здійснення парламентського контролю тощо.

Представницька функція Верховної Ради України є узагальненням усіх напрямків і видів її діяльності, особливе значення серед яких має *законодавча функція*.

Стаття 75 Конституції України проголошує Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади. Це означає, що жодний орган державної влади не може приймати нормативно-правові акти вищої юридичної сили, і що саме Верховна Рада України має повну компетенцію в сфері законодавства. Отже, законотворчість є прерогативою Верховної Ради України.

За обсягом законодавчих повноважень Верховна Рада України належить до парламентів із необмеженою компетенцією⁴. За Конституцією України парламент повноважний приймати закони з будь-яких питань; разом із тим Основний Закон встановлює перелік питань, які можуть бути врегульовані виключно шляхом прийняття законів, отже, складають сферу виключної компетенції Верховної Ради України, оскільки остання є єдиним органом законодавчої влади.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються:

- права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;

- громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

- права корінних народів і національних меншин;

- порядок застосування мов;

- засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

⁴ За обсягом компетенції парламенти поділяються (поділ є умовним) на три види:

1. Парламенти з необмеженою компетенцією – до компетенції парламенту належить будь-яке питання державного або суспільного життя. Класичним прикладом парламенту з необмеженою компетенцією є парламент Великої Британії, про який говорять, що він може все, крім перетворення жінки на чоловіка і навпаки. Відомі британські конституціоналісти відмічали, що верховенство парламенту передбачає: верховенство законодавства, право парламенту затверджувати бюджет і встановлювати податки, призначати судів; відповідальність уряду перед парламентом. Див.: Уейд Е., Филипс Г. Конституционное право. М., 1950, с. 70.

2. Парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією – до компетенції парламенту належать лише питання, безпосередньо зазначені в конституції як такі, що підлягають парламентському обговоренню. Приклад такого парламенту дає чинна Конституція Франції, стаття 34, 35 та 49 якої встановлюють вичерпний перелік питань, по яким парламент тільки і може приймати закони та інші рішення.

3. Парламенти з відносно обмеженою компетенцією існують в федеративних, а також децентралізованих унітарних державах. В таких державах компетенція центральної влади конституційно обмежується повноваженнями суб'єктів федерацій або адміністративно-територіальних одиниць. Класифікація за: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.2. М., 1995, с.101-103. Див. також: Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. К., 2003, с. 43-53; Фрицький О.Ф. Конституційне право України. К., с. 293-295.

- основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства та материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

- правовий режим власності;

- правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

- засади регулювання демографічних та митних процесів;

- засади утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики і інформатики;

- територіальний устрій України;

- судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності прокуратури;

- засади місцевого самоврядування;

- статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

- основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

- правовий режим державного кордону;

- правовий режим воєнного і надзвичайного стану; зон надзвичайної екологічної ситуації;

- організація і порядок проведення виборів і референдумів;

- організація і порядок діяльності Верховної ради України, статус народних депутатів України;

- засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України, відповідно до статті 92 Конституції України, встановлюються:

- бюджет України і бюджетна система України, система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу цінних паперів, їх види та типи;

- порядок направлення підрозділів Збройних сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

- одиниці ваги, міри, часу; порядок встановлення державних стандартів;

- порядок використання і захисту державних символів;

- державні нагороди;
- військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
- державні свята;
- порядних утворення та функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального;
- амністія.

Як загальнодержавний представницький орган, парламент наділений повноваженнями здійснювати *функцію парламентського контролю*. Зазначена функція надає парламенту реальну можливість впливати на діяльність органів державної влади, перш за все, виконавчої гілки, забезпечувати законність, ефективність та доцільність державного управління.

Історично функція парламентського контролю склалася набагато пізніше законодавчої. Своїм походженням вона завдячує Англії, її «політичному генію»⁵. Згодом цей інститут, що складає основу парламентаризму, був успішно рецептований іншими конституційними системами. Примітно, що в Англії він виріс історично, «...без найменшого впливу абстрактних доктрин і теорій»⁶, виник «...почасти випадково, почасті завдяки практичній людській мудрості»⁷.

В сучасному світі наявність в державі дієвої системи парламентського контролю свідчить про існування в ній парламентаризму. Сутність парламентаризму зводиться до того, що органи державної влади, відповідальні за свою діяльність, узгоджується з волевиявленням законодавчих зборів народних представників⁸. Парламентаризм – це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерне визнання провідної або особливої і достатньо важливої ролі в здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального постійного представницького органу (парламенту)⁹.

Парламентаризм не слід пов'язувати з якими-небудь конкретними формами державного правління, однак від форми державного правління залежать конкретні процедури парламентського контролю, що застосовуються в конституційній практиці окремої держави. Так, в парламентарних державах, де уряд відповідальний за свою діяльність перед парламентом, як засоби парламентського контролю широко використовуються інтерпеляції і вотум недовіри. Для дуалістичних держав характерними є регулярні звіти виконавчої влади, парламентські питання та імпічмент. Держави, які мають змішану форму правління, комбінують зазначені процедури: інтерпеляції можуть застосовуватися поряд із звітами, а вотум недовіри – поряд із процедурою імпічменту.

⁵ Алексеев А.А. К учению о парламентаризме// Журнал Министерства юстиции, 1908, № 4, с. 71.

⁶ Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915, с. 310.

⁷ Гессен В.М. Основы конституционного права. Петроград, 1918, с. 96.

⁸ Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. Петербург, 1907, с. 189.

⁹ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. К., 2003, с. 53.

Як свідчить зарубіжний досвід, основними процедурами парламентського контролю в сфері виконавчої влади є: звіти глави держави, уряду та його членів, інтерпеляції (запити), парламентські питання, вотум недовіри, а також імпичмент і подібні йому процедури¹⁰.

Конституція України наділяє Верховну Раду України широкими контрольними повноваженнями, які дозволяють парламенту здійснювати:

- контроль за дотриманням Конституції і законів України;
- контроль за забезпеченням реалізації прав і свобод людини та громадянина;
- бюджетний контроль;
- внутрішньоорганізаційний контроль та інші напрямки парламентського контролю.

Функцію парламентського контролю Верховна Рада України здійснює як самостійно, так і через парламентські комітети та комісії. Вона контролює діяльність Президента України та органів виконавчої влади. Відносно Президента України парламентський контроль здійснюється шляхом аналізу та оцінки конституційності і законності його дій та рішень. Верховна Рада України заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (пункт 8 статті 85 Конституції України). У випадку скоєння Президентом України державної зради або іншого злочину, парламент уповноважений притягнути його до конституційно-правової відповідальності в порядку процедури імпичменту (стаття 111 Конституції України), а за наявності сумнівів щодо конституційності актів глави держави парламентарії мають повноваження звернутися до Конституційного Суду України із відповідним конституційним поданням.

Контроль за діяльністю уряду здійснюється шляхом затвердження Державного бюджету України, контролю за його виконанням; парламент приймає рішення по звіту щодо виконання Державного бюджету (пункт 4 статті 85 Конституції України). В силу пункту 13 статті 85 Конституції України Верховна Рада України контролює діяльність Кабінету Міністрів України. Крайньою формою реалізацією парламентського контролю є вотум недовіри, передбачений статтею 87 Основного Закону.

Ефективними засобами парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є парламентські слухання та слухання у комітетах, “Дні Уряду” в парламенті. Згідно із пунктом 2 статті 10 Закону України “Про комітети верховної Ради України”, на пропозицію комітету керівники Кабінету Міністрів України, міністерств, комітетів, відомств, інших органів виконавчої влади зобов’язані прибути на його засідання і дати пояснення щодо питань, які розглядаються цим комітетом в порядку здійснення контрольних повноважень.

Стаття 86 Конституції України закріплює право народного депутата України звертатися на сесії верховної Ради України із запитом до органів

¹⁰ Детальний аналіз процедур парламентського контролю див. на с. розділ даної роботи.

державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України незалежно від їхнього підпорядкування і форм власності, які, в свою чергу, зобов'язані повідомити народного депутата про результати розгляду його запиту. Закон України “Про статус народного депутата України” передбачає поряд із депутатським запитом (стаття 12 Закону), депутатське звернення (стаття 19 Закону), яке відрізняється від першого як за колом питань, так і за процедурами та юридичним наслідками розгляду.

Як єдиний орган законодавчої влади, парламент має повноваження по встановленню політичної системи суспільства і системи органів публічної влади, що здійснюється через прийняття Конституції України та законів України, і належить до *установчої функції* Верховної Ради України.

Крім того, установча функція парламенту передбачає наявність в нього широкого спектру номінаційних повноважень, тобто повноважень, пов'язаних із призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням вищих органів публічної влади. Способи і форми здійснення парламентом номінаційних повноважень різні. Залежно від особливостей правового регулювання парламент може

- формувати орган (обирати, призначати посадову особу) самостійно, за власним розсудом;
- формувати орган (обирати, призначати посадову особу) за поданням інших органів (посадових осіб);
- обирати або призначати на посаду лише керівника органу;
- формувати частину органу;
- давати попередню або подальшу згоду на формування органу або призначення посадових осіб.

Самостійно Верховна Рада України формує свої внутрішні інституції (обирає посадових осіб, утворює комітети і комісії тощо), призначає чи обирає органи та посадових осіб, які здійснюють її функції чи наділяються власними функціями, та звільняє їх з посади, зокрема: Голову і членів Рахункової палати (пункт 16 статті 85 Конституції України), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (пункт 17 статті 85 Конституції України), половину складу Ради Національного банку України (пункт 19 статті 85 Конституції України), половину складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення (пункт 20 статті 85 Конституції України), третину складу Конституційного Суду України (пункт 26 статті 85 Конституції України); обирає суддів безстроково (пункт 27 статті 85 Конституції України).

Парламент України самостійно порушує процедуру усунення з посади Президента України на підставах та в порядку, передбачених статтею 111 Основного Закону (пункт 10 статті 85 Конституції України).

Верховна Рада України повноважна висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку (пункт 25 статті 85 Конституції України); затверджує загальну структуру, чисельність Збройних

Сил України, Служби безпеки України, інших силових утворень, а також Міністерства внутрішніх справ (пункт 23 статті 85 Конституції України).

За поданням Президента України Верховна Рада України призначає: Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України призначає інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Держаного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України; звільняє зазначених осіб з посади, вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 статті 85 Конституції України).

Призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України: Голову Служби безпеки України (пункт 12-1 статті 85 Конституції України), Голову Національного банку України (пункт 18 статті 85 Конституції України), членів Центральної виборчої комісії (пункт 21 статті 85 Конституції України).

Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України (пункт 25 статті 85 Конституції України).

Парламент України здійснює також інші установчі повноваження, передбачені Конституцією України.

Політична функція Верховної Ради України полягає в тому, що, по-перше, парламент як загальнодержавний представницький орган виступає суб'єктом політичних відносин, по-друге, здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада України забезпечує правове регулювання політичної сфери, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики.

Політичний напрямок діяльності Верховної Ради України має на меті: демократизацію політичних відносин, удосконалення інститутів політично системи, забезпечення ефективного управління суспільними та державними процесами, підвищення рівня політичної свідомості та правової культури суспільства, створення умов необхідних для реалізації прав і свобод людини та громадянина тощо.

Економічна функція Верховної Ради України має на меті, перш за все, законодавче забезпечення економічної самостійності, безпеки та розвитку Української держави. Забезпечуючи економічну самостійність, Верховна Рада України здійснює правове регулювання: статусу суб'єктів економічної діяльності, режиму об'єктів права власності; правових засад і гарантій підприємницької діяльності, правил конкуренції; засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, вільних та інших економічних зон, що мають спеціальний режим; засад зовнішньоекономічної діяльності; заходів, спрямованих на забезпечення захисту економіки держави від внутрішніх та зовнішніх загроз тощо.

Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми економічного розвитку та господарської діяльності країни, регулює

здійснення фінансово-бюджетного, податкового, цінового та інших напрямків економічної політики держави.

Здійснюючи *соціальну функцію*, Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми соціального та національно-культурного розвитку, концепцію демографічної та міграційної державної політики. Парламент забезпечує правове регулювання основ соціального захисту населення, форм і видів пенсійного забезпечення; засад шлюбно-сімейних відносин, охорони дитинства, материнства і батьківства, виховання, освіти, науки, культури, охорони здоров'я населення. Діяльність парламенту в соціальній сфері має забезпечити суспільну злагоду, гарантувати кожному достатній життєвий рівень, безпеку, вільний розвиток особистості.

Самостійну групу складають повноваження Верховної Ради України, реалізуючи які парламент здійснює *міжнародну функцію*: по-перше, Верховна Рада України визначає засади зовнішньої політики, на основі яких розвиваються міжнародні відносини Української держави; по-друге, парламент здійснює ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів України.

Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, ратифікація – це акт, за допомогою якого держава виражає в міжнародному плані свою згоду на обов'язковість для неї міжнародного договору¹¹.

Згідно із статтею 9 Закону України “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 року ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору.

Ратифікації, тобто парламентському затвердженню, підлягають міжнародні договори України:

- політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні;

- що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

- загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво), з загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом;

- про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

- про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних

¹¹ Віденська конвенція про право міжнародних договорів// Міжнародне право в документах, Х., 2003, с. 23.

держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань;

- що стосуються питань передачі історичних та культурних цінностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України;

- виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів;

- інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України.

До міжнародної функції Верховної Ради України належить обмін парламентськими делегаціями між державами, діяльність парламентських делегацій України на міжнародних конференціях, в міжнародних організаціях та їхніх органах. Офіційні делегації зарубіжних держав приймає Голова Верховної Ради України, матеріально-технічне забезпечення організації прийому покладено на Секретаріат Верховної ради України. Склад парламентських делегацій України визначається Верховною Радою України з урахуванням пропозицій комітетів, комісій та фракцій. Парламентські делегації України протягом 15 днів після закінчення офіційного візиту зобов'язані подати Верховній Раді України звіт.

3. Компетенція Верховної Ради України

Функції Верховної Ради України є напрямками реалізації її компетенції.

Компетенція (від латинського “*competo*” – “відповідаю”, “підходжу”, “належу”) – сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органу державної влади (місцевого самоврядування) чи посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)¹²; це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право і зобов'язаний вирішувати в процесі практичної діяльності¹³.

Компетенція є необхідним елементом державно-правового статусу органа (посадової особи); вона складається з юридичних явищ – повноважень та підвідомчості, – що визначають правомочність владного суб'єкта у конкретних публічних відносинах.

Повноваження визначають, що саме орган публічної влади (посадова особа) може і має робити щодо конкретного предмету, віднесеного до сфери його підвідомчості¹⁴.

Підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних відносин, публічно-правового характеру, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади. Підвідомчість визначає якісну (змістовну) та кількісну (територіальну) специфіку цих відносин. Якісний, змістовний показник підвідомчості визначає відносини, що є предметом відання

¹² Юридический энциклопедический словарь. М., 2001, с 170-171.

¹³ Адміністративне право України. Х., 2001, с. 59.

¹⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1. М., 1995, с. 185-186.

владного суб'єкту (предметна підвідомчість); кількісний, територіальний – територіальні межі його діяльності (територіальна підвідомчість)¹⁵.

Верховна Рада України є органом загальної компетенції, її повноваження стосуються всіх сфер суспільного життя. Повноваження парламенту містяться в статтях 85, 92, 95-98, 100 Конституції України.

До компетенції Верховної Ради України в *сфері забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина* належить: затвердження засад державної політики в галузі прав людини, законодавче визначення прав, свобод та обов'язків, гарантій їх реалізації; правове регулювання громадянства, правосуб'єктності фізичних осіб, статусу іноземців та осіб без громадянства, прав корінних народів та національних меншин; встановлення порядку застосування мов, засад регулювання праці та зайнятості, принципів діяльності громадських об'єднань, засобів масової інформації; оголошення амністії тощо.

Компетенція Верховної Ради України у *сфері забезпечення конституційної законності* охоплює: усунення Президента України з посади в порядку імпічменту (стаття 111 Конституції України), дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономно Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України, вотум недовіри Кабінету Міністрів України (стаття 87 Конституції України), право на конституційне звернення до Конституційного Суду України.

Бюджетно-фінансова компетенція українського парламенту включає наступні повноваження: затвердження Державного бюджету, здійснення контролю за його виконанням; визначення статусу національної валюти, а також іноземних валют на території України; встановлення системи оподаткування; визначення порядку випуску та обігу цінних паперів, визначення їх видів та типів; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення на посаду та звільнення половини складу Ради Національного банку України та інше.

До компетенції Верховної Ради України в *сфері забезпечення обороноздатності та національної безпеки* відноситься: законодавче визначення основ національної безпеки, організації Збройних Сил України, забезпечення громадського порядку; встановлення правового режиму державного кордону України, правового режиму воєнного і надзвичайного стану; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру; схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення

¹⁵ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні

підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію та інші повноваження.

У сфері державного будівництва компетенція Верховної Ради України представлена наступними повноваженнями: визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, засад організації та діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби; встановлення принципів територіального устрою України; регулювання основ судоустрою, судочинства, статусу суддів, організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства нотаріату, органів і установ виконання покарань, основ організації та діяльності адвокатури; закріплення засад місцевого самоврядування, статус столиці України, спеціального статусу інших міст; визначення порядку організації і проведення виборів і референдумів, діяльності Верховної Ради України, статусу народних депутатів і т.д. Крім того, повноваженнями парламенту в зазначеній сфері є: призначення виборів Президента України, органів місцевого самоврядування, а також призначення чи обрання на посади і звільнення з посад в порядку та у випадках, передбачених Конституцією України¹⁶.

У сфері забезпечення екологічної безпеки Верховна Рада України уповноважена: законодавчо визначати засади природокористування; затверджувати програми охорони довкілля; затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

Верховна Рада України наділена також широкими повноваженнями в економічній, соціальній, внутрішньо- та зовнішньополітичній сферах¹⁷.

Аналіз функцій і компетенції Верховної Ради України дозволяє зробити висновок про існування в Україні сильного парламенту, який не дає главі державі та уряду домінувати на політичній арені і є ознакою парламентаризму.

Стаття 6 Конституції України закріплює принцип поділу влад: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Як зазначалося, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Наведене конституційне положення визначає місце Верховної Ради України в системі органів державної влади, закріплюючи провідну роль парламенту.

¹⁶ Щодо повноважень у сфері державного будівництва див. також аналіз установчої функції Верховної Ради України с. даної роботи.

¹⁷ Див. аналіз політичної, економічної, соціальної та міжнародної функцій Верховної Ради України, с. даної роботи..

Принцип поділу влад передбачає не лише розмежування державновладних функцій і повноважень між різними органами державної влади, але й їхню взаємодію, узгодженість, систему стримувань та противаг. Відповідно, Верховна Рада України, здійснюючи покладені на неї повноваження, взаємодіє з іншими органами державної влади; особливе значення має її взаємодія з главою держави та урядом.

Взаємодія Верховної Ради України з Президентом України здійснюється у багатьох напрямках. По-перше, Конституція України передбачає спільну реалізацію деяких повноважень, що належать як до компетенції парламенту, так і до компетенції глави держави. Зокрема, це стосується порядку здійснення ряду номінаційних повноважень: призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України вищих посадових осіб держави, спільне формування вищих органів державної влади тощо.

По-друге, Основний Закон вимагає узгодженості позицій парламенту і глави держави при прийнятті таких важливих рішень як: оголошення війни і укладення миру, використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, загальну або часткову мобілізацію, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

По-третє, Верховна Рада України здійснює функцію парламентського контролю, що поширюються також і на діяльність глави держави. До повноважень парламентського контролю належить: заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє положення України; депутатський запит; звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності актів глави держави тощо.

У випадку вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину він може бути усунутий з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту.

В свою чергу, Президент України наділений рядом повноважень, які дозволяють йому впливати на діяльність парламенту з метою забезпечення її конституційності, а також узгодженості функціонування всіх гілок влади, єдності державної влади.

Так, Президент України наділений правом законодавчої ініціативи, при цьому законопроекти, визначені ним як невідкладні, підлягають у парламенті позачерговому розгляду (стаття 93 Конституції України). Глава держави має право вето щодо законів, які приймаються Верховною Радою України. Порядок застосування президентського вето встановлений статтею 94 Конституції України: «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президенту України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон до повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знов прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом...»

За Конституцією України глава держави має повноваження призначати всеукраїнський референдум, який розглядається як засіб стримування представницького органу¹⁸.

Особливе значення у взаєминах між *парламентом і урядом* мають повноваження Верховної Ради України щодо формування Кабінету Міністрів України, а також функція парламентського контролю.

Закріплюючи правовий статус Кабінету Міністрів України, Конституція України безпосередньо вказує на його підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України (стаття 113 Основного Закону України).

Верховна Рада України у межах, передбачених Конституцією, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, зокрема, парламент контролює виконання Державного бюджету, приймає рішення щодо звіту про його виконання; депутати парламенту наділені повноваженням на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до уряду та його членів.

Стаття 87 Конституції України забезпечує правове регулювання парламентського вотуму недовіри:

«Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менше як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України».

Таким чином, Верховна Рада України – парламент є виборним, колегіальним, загальнодержавним органом, місце якого в системі органів державної влади визначається представницькою, законодавчою, контрольною та установчою функціями, а також широкими повноваженнями в політичній, економічній та соціальній сферах.

¹⁸ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.2. М., 1995, с. 80.

Література:

1. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні [Текст] : монографія / К. А. Бабенко ; наук. ред. О. В. Скрипнюк. - К. : Ін Юре, 2008. - 480 с.
2. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні : становлення і розвиток : [монографія] / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.
3. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 246 с.
4. Виборче право України : Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. - К. : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
5. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины : учеб. пос. / Л.П. Гарчева, А.Н. Ярмыш – Симферополь : Доля, 2000. – 336 с.
6. Годованець В.Ф. Конституційне право України : Конспект лекцій / В.Ф. Годованець; МАУП. – 2-ге вид., стереотип. – Київ : МАУП, 2001. – 216с.
7. Законотворчість: контрольні функції Парламенту [Текст] / заг. ред. і упоряд. Д. Ковриженко, Е. Рахімулова ; Програма сприяння Парламенту України, Лабораторія законодавчих ініціатив. - К. : [Заповіт], 2006. - 108 с.
8. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні [Текст] : Історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. - О. : Юридична література, 2004. - 150 с.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я.Таций (голова редкол.), О.В.Петришин (відп. секретар), Ю.Г.Барабаш та ін. : Нац. акад. прав. наук України. - 2-ге вид., переробл. і допов. - Х.: Право, 2011. - 1128 с.
10. Конституція України у судових рішеннях / М.П.Орзіх, А.А. Єзеров, Д.С.Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 432 с.
11. Конституційне право України / [за ред. докт. юрид. наук В.Ф. Погорілка]. – К. : Наукова думка, 1999. – 734 с.
12. Конституційне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. - 2-е вид. - К.: Наукова думка, 2000. – 732 с.
13. Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. - К.: Ін Юре, 2003. – 544 с.
14. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. - К.: Юридична думка, 2008. – 800 с.
15. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. -Х. : Право, 2008. – 416 с.
16. Конституційне право України : навч. посіб. / В.О. Серьогін; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : [ХНУВС], 2010. - 368 с.
17. Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права. Учебник / Под ред. М.А. Баймуратова и А. В. Батанова. -Х.: Одиссей, 2008. – 672 с.
18. Майданник О.О. Конституційне право України : Навч. Посіб. – К: Алерта, 2011. - 380 с.
19. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні [Текст] / О. О.

Майданник ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. - К. : [б.в.], 2004. - 320 с.

20.Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України : навчальний посібник. / О.В. Марцеляк. – Харків : ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2007. – 620 с.

21.Парламентське право України: Навч. посібник/ За ред. проф. О. Н. Ярмиша. – Харків: Вид-во Харківського нац.. ун-ту внутр. Справ, 2007. – 500 с.

22.Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підруч. -3-тє вид. доп. і перероб. - К.: Юрінком Інтер, 2006. – 510 с.