

**НОМІНАЦІЙНА ФУНКЦІЯ В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано правову природу номінаційної функції законодавчого органу. Важливе місце відведено характеристиці співвідношення номінаційної та інших функцій Верховної Ради України.

**НАЗАРЕНКО Я. М. НОМИНАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ
ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ**

Проанализирована правовая природа номинационной функции законодательного органа. Важное место в работе отведено характеристике соотношения номинационной и других функций Верховной Рады Украины.

**NAZARENKO J. NOMINATION FUNCTION IN THE SYSTEM OF THE FUNCTIONS
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE**

The legal nature of the nomination function of the legislature is examined. The important place is occupied by the characteristic ratio of nomination and other functions of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Однією з основних характеристик будь-якої державної інституції є її функціональна характеристика. Парламент у цьому контексті не є винятком.

Цілком очевидно, що функції парламенту об'єктивно існують не самі по собі як такі, а мають похідний характер, який обумовлюється насамперед змістом основних напрямків діяльності самої держави.

Питаннями функцій єдиного загальнонаціонального представницького органу займалася низка вітчизняних науковців, зокрема В. Журавський, В. Погорілко, Х. Приходько, Ю. Барабаш, О. Майданник, М. Развадовська тощо. Проте переважну більшість наукових праць було присвячено передусім представницькій, законодавчій (законотворчій) і контрольній функціям. Натомість поза увагою залишився такий важливий напрямок діяльності парламенту, як реалізація кадрової політики у державі. Адже парламент впливає на функціонування держави як цілісної соціальної системи не тільки за допомогою прийняття конституції чи законів, але й шляхом призначення на посади або звільнення з посад посадових осіб вищих органів державної влади. В окремих випадках вплив кадрових призначень, що здійснюються представницьким органом, перевершує вплив прийнятих ним законодавчих актів. Загальновідомий вислів одного з політиків вищого рангу періоду існування Радянського Союзу про те, що кадри вирішують усе, є тому найкращим підтвердженням.

Відповідно до запропонованої В. Погорілком класифікації функцій парламенту номінаційну функцію можна віднести до владних функцій, які, у свою чергу, поділяються на дві групи. Перша – за способом, формами діяльності законодавчого органу (яка включає й номінаційну функцію), друга – за способами діяльності (бюджетно-фінансова, інформаційна, територіальна функції тощо) [1, с. 18].

У сучасному світі місце номінаційної функції парламенту серед інших його напрямів діяльності, її правова природа визначається, насамперед, обраною формою правління. Такий зв'язок виглядає цілком природно, оскільки форма державного правління є одним із тих об'єктивних факторів, які наповнюють змістом інститут парламентаризму. Статус останнього, його відносини з іншими державними інституціями всередині країни, зокрема главою держави й урядом, а відтак межі номінаційної функції парламенту, відображаються у формі правління, закріпленої в основному законі певної країни.

У країнах із парламентською формою правління зазначена функція буде виражена більш яскраво. Так, німецький, італійський, британський парламенти беруть активну участь у формуванні уряду як вищого органу виконавчої влади. Парламентська більшість висуває власного кандидата на посаду глави уряду, а також легітимізує діяльність останнього як колективного органу державної влади. Але реалізація парламентом номінаційної

функції у сфері виконавчої влади має свої особливості. Після призначення уряду парламент фактично втрачає прямий вплив на процес формування персонального складу інших органів виконавчої влади або призначення на керівні посади в органах державної влади і управління. Відтак номінаційна функція парламенту має опосередкований (непрямий) характер, а основні номінаційні повноваження у сфері виконавчої влади переходять до уряду.

Номінаційна функція парламенту знаходить свій вияв і в процесі формування судового корпусу, насамперед персонального складу вищих судових інстанцій. Так, у Федеративній Республіці Німеччина члени Федерального конституційного суду у рівній кількості обираються Бундестагом і Бундесратом.

І нарешті останній, третій, аспект, пов'язаний із реалізацією парламентом номінаційної функції у країнах з парламентською формою державного правління, є обрання глави держави – президента. Вчинення цієї юридичної процедури обтяжене низкою обставин, основною з-поміж яких є вимога наявності кваліфікованої більшості голосів членів парламенту під час виборів президента.

У країнах із парламентською формою державного правління номінаційна функція представницького органу є якщо і не домінуючою, то принаймні одним з основних напрямів його діяльності. Це обумовлено насамперед фактом беззастережного визнання такими країнами доктрини (концепції) верховенства парламенту у відносинах між органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Номінаційні функції і повноваження становлять як засіб дотримання режиму парламентаризму. Вони покликані забезпечити верховенство загальнонаціонального представницького органу в суспільно-політичному житті країни.

У країнах із президентською формою правління дотримання принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову також має свої особливості і є більш жорстким порівняно з країнами парламентською формою правління. Такий підхід до реалізації зазначеного принципу, безумовно, відображається на роботі загальнонаціонального представницького органу. На нього, як і в попередньому випадку, покладено виконання тих самих функцій, але обсяг і зміст владних повноважень, наданих основним законом для їх виконання, дещо інший. Насамперед це стосується номінаційного напрямку діяльності законодавчого органу. Так, аналіз положень

Конституції Сполучених Штатів Америки засвідчує, що номінаційні повноваження американського конгресу є чітко окресленими й полягають у наданні згоди на призначення Президентом США певних посадових осіб, зокрема урядовців і суддів. У даному випадку парламент США наділено, так би мовити, пасивною номінаційною функцією, коли він не може безпосередньо ініціювати вирішення того або іншого кадрового питання, а має право лише погодитися із запропонованою главою держави кандидатурою на певну посаду або відхилити її. Натомість самостійно призначати на посаду або принаймні ініціювати розгляд відповідного кадрового питання Конгрес права не має. Відтак пріоритет у вирішенні кадрових питань, тобто активна номінаційна функція, належить саме Президенту США, який одноособово, а у деяких випадках за згодою верхньої палати парламенту – Сенату – реалізує кадрову політику у державі.

Зміст номінаційної функції загальнонаціонального представницького органу в таких країнах, як Франція, Польща, Литва, Російська Федерація, обумовлюється специфікою змішаної (напівпрезидентської) форми державного правління. Залежно від того, який саме різновид змішаної форми правління має місце в тій або іншій країні, змінюється і зміст номінаційної функції парламенту.

У Франції, яка є родоначальником змішаної форми правління, статус парламенту після запровадження п'ятої Республіки зазнав суттєвих змін порівняно з правовим становищем парламенту четвертої Республіки, зазнавши значних функціональних обмежень. Причому обмеження стосувалися таких важливих напрямів діяльності, як законотворчість і кадрова політика. Такий стан справ виявився результатом досить невдалого експерименту із запровадження у Франції парламентської форми правління.

Нині номінаційна функція французького парламенту у сфері виконавчої влади є досить слабкою і фактично зводиться до можливості прийняття нижньою палатою – Національною Асамблеєю (Національними Зборами) – резолюції осуду уряду, наслідком чого є відставка останнього (ст. 49 Конституції Франції) [2]. Хоча тут варто зазначити, що за політичною традицією, яка виникла у Франції після запровадження п'ятої Республіки, сформований президентом країни уряд має отримати вотум довіри від Національної Асамблеї.

Аналогічна ситуація має місце й у випадку

з реалізацією французьким парламентом номінаційної функції в інших сферах, зокрема судовій. Але здійснення цієї функції має свої особливості, які полягають у тому, що у вирішенні кадрових питань, наприклад призначенні частини Конституційної ради – квазісудового органу конституційної юрисдикції – бере участь не весь парламент, а лише голова Національної Асамблеї, голова Сенату і профільні постійні комісії кожної з палат. Аналогічна процедура застосовується і під час формування персонального складу спеціального державного органу – Вищої ради магістратури, яка бере участь у призначенні на посади суддів і прокурорів.

Органічним законом встановлюється також перелік інших посад, призначення на які здійснюється Президентом Республіки з дотримання вищезазначеного порядку.

Номінаційний напрямок діяльності єдиного загальнонаціонального представницького органу в Україні – Верховної Ради України – є невід’ємною складовою цілісної системи функцій, кожний окремих елемент якої перебуває в тісному діалектичному зв’язку з іншими.

Можна чітко простежити взаємозв’язок номінаційної функції із законодавчою. Саме парламент шляхом прийняття відповідного закону має право визначати межі й механізм реалізації номінаційної функції органами державної влади. Звичайно, в такому випадку він не повинен виходити за межі, встановлені конституцією. Хоча на практиці мають місце випадки, коли Верховна Рада України, ухваливши відповідний закон, виходить за межі своїх конституційних повноважень. Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» призначення керівників органів і підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України до недавнього часу необхідно було узгоджувати з відповідним профільним комітетом Верховної Ради України [3]. Минулого року Конституційний Суд України за поданням Президента України і групи народних депутатів України розглянув зазначене питання і визнав цю норму Закону такою, що не відповідає Конституції України, тобто неконституційною [4; 5]. Аналогічною за юридичними наслідками виявилася й ситуація з порядком призначення на посаду і звільнення з посади керівників Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії Украї-

ни. Розглянувши відповідне подання 52 народних депутатів України, орган конституційної юрисдикції дійшов висновку про відсутність у Верховної Ради України та Президента України конституційних повноважень щодо призначення на посаду і звільнення з посади керівників Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України [6].

Ще тіснішим виявляється зв’язок номінаційної функції українського парламенту з контрольною. Як зазначає О. Майданик, «...контрольна функція фактично пронизує всі сфери діяльності парламенту України. Такий висновок впливає з аналізу процедури здійснення парламентом своїх функцій, прийняття ним рішень» [7, с. 87]. Призначаючи керівників певних державних органів або формуючи самостійно чи у взаємодії з іншими суб’єктами конституційно-правових відносин персональний склад колегіальних державних органів, Верховна Рада України тим самим одночасно де-факто здійснює парламентський контроль за діяльністю відповідного державного органу чи посадової особи. Інакше кажучи, номінаційна функція стосовно контрольної відіграє роль своєрідного юридичного інструменту реалізації останньої. Адже саме можливість парламенту впливати на кадрову політику держави є чи не найефективнішим засобом здійснення контролю за діяльністю інших державних інституцій. Про величезний вплив Верховної Ради України на здійснення кадрової політики у державі свідчить хоча б той факт, що з 37 пунктів ч. 1 ст. 85 Конституції України, у яких визначено повноваження парламенту, 14 прямо або опосередковано стосуються кадрових питань [8; 9].

Варто зазначити, що після внесення змін і доповнень до Основного Закону у 2004 р., зміст номінаційної, а відтак і контрольної функцій парламенту дещо змінився у бік розширення. Так, Верховна Рада України набула права практично самостійно формувати персональний склад уряду, призначати на посаду за поданням Кабінету Міністрів України і звільняти з посади голів Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, Державного комітету України з питань телебачення і радіомовлення, а за поданням Президента України – Голову Служби безпеки України. Крім того, вона отримала право не тільки призначати на посади, але й звільняти з посад третину суддів Конституційного Суду України.

Фактично номінаційна функція Верховної

Ради України є логічним продовженням функції парламентського контролю. Реалізуючи першу, вона реалізує одночасно й другу. Це одна зі специфічних ознак номінаційної функції не тільки українського, а й законодавчих органів інших країн.

Реалізація Верховною Радою України установчої функції також тісно пов'язана із номінаційним напрямком діяльності парламенту. Прийняття основного закону держави або внесення до нього змін і доповнень, як правило, передбачає вирішення низки кадрових питань. Так, створення нового державного органу завжди має наслідком призначення його керівника та (або) формування персонального складу цього органу. Як приклад можна навести ситуацію з прийняттям у 1996 р. нової Конституції України. Лише з набуттям нею чинності було призначено персональний склад Конституційного Суду України і він запрацював де-факто. До 1996 р. ця важлива державна інституція існувала лише на папері, хоча й мала свого керівника. Саме за наслідками ухвалення нового Основного Закону України та відповідного закону в нашій країні було засновано раніше не відомий вітчизняній конституційній практиці інститут – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, – після чого було обрано й першого українського омбудсмена – Ніну Карпачову.

Як і в попередньому випадку, номінаційна функція стала засобом впровадження у життя установчого напрямку діяльності українського парламенту.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що зміст і правова природа номінаційної функції визначається низкою обставин. По-перше, зміст номінаційної функції парламенту визначається насамперед обраною формою державного правління. По-друге, вона є невід'ємною складовою системи функцій парламенту. По-третє, номінаційна функція є важливим напрямком діяльності єдиного загальнонаціонального представницького органу – Верховної Ради України. По-четверте, номінаційна функція – це напрямок діяльності Верховної Ради України, який має розглядатися в контексті конституційного статусу парламенту, його місця й ролі в державному механізмі, функціонального призначення. Поп'яте, вона є ефективним інструментом реалізації законодавчої, установчої та контрольної функцій парламенту, а тому має до певної міри підпорядкований характер.

Безумовно, номінаційний напрям роботи Верховної Ради України на теренах нашої країни досі залишається маловивченим, а відтак у майбутньому потребує ґрунтовних наукових досліджень.

Література

1. Погорілко В. Функції українського парламенту. Від номінального до реального / В. Погорілко // Віче. – 2002. – № 2. – С. 17–20.
2. Конституція Франції // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Сєрьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Сєрьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 47–72.
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1995 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4,5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 трав. 2009 р. № 12-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 42. – Ст. 1418.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 черв. 2010 р. № 16-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1611.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 15 верес. 2009 р. № 21-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 73. – Ст. 2514.
7. Майданник О. Питання теорії функцій парламенту України / О. Майданник // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 81–88.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про внесення змін до Конституції України : закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

Надійшла до редакції 12.08.2010