

УДК 328.126 (477).001895

Баскакова Ю. В.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму і політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються аспекти нормативно–правового забезпечення парламентської діяльності Верховної Ради України.

Ключові слова: законодавчий орган влади, парламентська діяльність, конституційна основа, парламентський контроль, нормативно-правове забезпечення, громадянське суспільство.

Становлення основ демократичної, правової, соціальної держави—конституційний принцип державотворчого процесу в Україні. Проте на шляху державотворення необхідно подолати значні труднощі та бар'єри, впровадити дієві механізми державного регулювання, що створюють передумови для розвитку суспільства. Серед чинників, які ускладнюють цей процес—незбалансованість елементів політичної системи, суперечності та конфлікти політичної еліти, що постійно загострюються між гілками влади та політичними інститутами. Одну з провідних ролей в складних відносинах між органами державної влади відіграє Верховна Рада України. Парламент є уособленням частини державної організації, а саме є однією із гілок влади, які в своїй сукупності представляють собою взагалі організацію державної влади. Що ж стосується того, що діяльність державних службовців є складовою громадянського суспільства, то з огляду на те, що держава в громадянському суспільстві має охороняти та захищати інтереси вільних рівноправних громадян, призначення Верховної Ради України саме в цьому і полягає: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а отже визначають зміст і спрямованість діяльності державних органів. Можна стверджувати, що головною метою законодавчого органу є досягнення збалансованості у функціонуванні

всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення їх компетенції і повноважень, розмежування функцій.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову відповідно до ст. 6 Конституції України. В основному законі ст. 75 визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент—Верховна Рада України. Оскільки носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, а народ може здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади, діяльність парламенту є формою опосередкованого управління народом державою [1].

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем: ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику держави. Інтерес до проблем функціонування інституту парламентаризму у вітчизняній науці державного управління викликаний процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Політологічні аспекти діяльності парламенту в системі функціонування гілок влади досліджували вітчизняні політологи: В. Андрущенко, В. Бабкін, О. Бабкіна, В. Горбатенко, А. Білоус, Д. Видрін, О. Гарань, Ф. Кирилюк, В. Кремень, Л. Кривенко, А. Кудряченко, І. Курас, В. Литвин, А. Макаров, О. Мироненко, М. Михальченко, А. Пойченко, В. Ребало, М. Рибачук, Ф. Рудич, В. Рум'янцеv, В. Смолій, С. Телешун, Є. Тихонова, О. Федоренко, П. Шляхтун та ін.

Серед невирішених частин загальної проблеми, — на їх думку, — все ще залишається потреба в дослідженні аспектів нормативно-правового забезпечення парламентської діяльності законодавчого органу влади, аналізі та обсязі компетенції, повноважень та функцій, що їх здійснює Верховна Рада України, що й стало метою даної статті.

Відповідно до Конституції України (ст. 89) Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Згідно з Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742–VII (п. 6 ст. 83) у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституцій-

ного складу Верховної Ради України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією [10].

Системна криза пострадянської України й нездатність Верховної Ради ефективно виконувати функції демократичного парламенту зумовили доцільність проведення конституційно-правової реформи. У рамках трансформації українського суспільства активізувався конституційний процес, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління, перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом. Від успішності здійснюваної реформи залежить не тільки демократична визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури згідно з проголошеним зовнішньополітичним курсом [11].

На думку Б. М. Лазарева, «державна служба—це, перш за все, служіння державі» [12, с. 13]. Поняття «служба», що походить від дієслова «служити», у тлумачних словниках окреслюється можливістю виконувати обов'язки службовця, працювати у якості кого-небудь, виконувати військові обов'язки, а також робити що-небудь для кого або чого-небудь, виконуючи чиюсь волю, накази, направляти свою діяльність на чиюсь користь [13, с. 636]. Діяльність народних депутатів найбільш повно підходить для цього визначення. Оскільки саме до їх обов'язків віднесено в першу чергу дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців і держави. Таким, щодо другої ознаки—сутністю державної служби є виконання суспільно важливих функцій з дотриманням пріоритету інтересів громадян—робота

у Верховній Раді цілком відповідає їй. Особливістю в цьому випадку є те, що взагалі для державної служби дотримання пріоритетів інтересів громадян є важливою ознакою виконання певних суспільно важливих функцій, в той час як в діяльності депутатів Верховної Ради—це є не ознака, а мета діяльності взагалі. Вся діяльність парламенту спрямована на утвердження, забезпечення та захист прав і свобод людини, та їх гарантування, що витікає із положень Конституції України. Отже, сутністю діяльності депутатів Верховної Ради є виконання суспільно важливих функцій щодо утвердження, захисту та гарантування прав і свобод людини.

На думку Н. В. Янюк, державні політичні посади не відносяться до посад державної служби, а службовці, які займають політичні посади є політичними діячами держави [14, с.40]. О. В. Петришин вживає до таких службовців термін «політичні державні службовці» чи «державні діячі» [15, с.22]. При цьому Н. В. Янюк наголошує, що термін «державні діячі» є більш вдалим, оскільки не допускає ототожнення з поняттям державного службовця [14, с. 40].

Головними функціями, які відображають сутність та природу законодавчого органу влади, є функції народного представництва, законотворення, парламентського контролю, політичного рекрутування, політичної стабільності та легітимації. Саме сукупність цих функцій сприяє консолідації різних елементів загального процесу формування та реалізації політичної влади. Подальший розвиток політичної системи України значною мірою залежить від реалізації функціонального потенціалу кожного з елементів механізму конкурентного політичного процесу. Кожна з цих функцій дає змогу парламенту не лише реалізувати належну парламенту політичну владу, а й брати опосередковану чи безпосередню участь у процесі формування загальних політичних цілей та їх практичного втілення. При цьому (зважаючи на те, що участь в політичному процесі беруть й інші органи державної влади) парламенти шляхом реалізації згаданих функцій отримують змогу коригувати розподіл політичної влади та сприяти її збалансуванню і рівновазі.

Аналізуючи останні події, пов'язані з майбутніми конституційними змінами, можна зазначити наступне. Згідно з Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742–VII (ст. 85). До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) прийняття законів;

3) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

4) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

5) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

6) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

7) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

8) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

9) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

10) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

11) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

12) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом [10].

Згідно з Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР (ст. 11) визначені функції комітетів Верховної Ради України, а саме:

1. Комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну [3].

На підставі Постанови Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11–VII «Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання» утворені комітети Верховної Ради України сьомого скликання у кількості 29 [5].

Відповідно з Додатком до Постанови Верховної Ради України від 25 грудня 2012 року № 11–VII визначені предмети відання комітетів Верховної Ради України сьомого скликання та Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації.

Предмети відання Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування наступні: адміністративно-територіальний

устрій України; спеціальний статус міст Києва та Севастополя; організація та діяльність органів виконавчої влади (за винятком органів виконавчої влади, питання організації та діяльності яких віднесені до предметів відання інших комітетів); законодавче забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади; засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення; засади організації надання адміністративних послуг; державна служба та служба в органах місцевого самоврядування; вибори, референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення громадян; статус та діяльність політичних партій, громадських об'єднань (крім тих, питання діяльності яких віднесені до предметів відання інших комітетів); державні символи України; державні нагороди України.

Реалізуючи зазначені контрольні повноваження, комітет, за наслідками здійснюваного ним контролю, має давати фахову оцінку діяльності органу виконавчої влади, посадової особи, що має бути основою для оцінки їх діяльності та, при виявленні відхилень від приписів закону, — вжиття заходів впливу щодо їх усунення. Це забезпечить посилення ефективності контрольної діяльності комітетів парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, сприятиме підвищенню результативності контрольної діяльності ВР України в цілому.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII зазначені вимоги несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, а саме: 1) народний депутат не має права бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; 5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю; 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку [8].

Згідно зі ст. 6 вищезазначеного Закону закріплені форми здійснення діяльності народного депутата України у Верховній Раді України і зазначено, що народний депутат у порядку, встановленому законом: 1) бере участь у засіданнях Верховної Ради України; 2) бере участь у роботі депутатських фракцій (груп); 3) бере участь у роботі комітетів, тимчасових

спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; 4) виконує доручення Верховної Ради України та її органів; 5) бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; 6) бере участь у парламентських слуханнях; 7) звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому цим Законом і законом про регламент Верховної Ради України

Згідно з Законом України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 року № 315/96-ВР рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Завданнями Рахункової палати є: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України; здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України; визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; 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.

Повноваження Рахункової палати поширюються на: Верховну Раду України, органи виконавчої влади, національний банк України, анти-монопольний комітет України, фонд державного майна України, інші державні органи і установи, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, фінансові

установи (банки, кредитні установи, страхові компанії), господарські товариства, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України [9].

У зв'язку із зазначеним особливою актуальністю набуває пошук механізмів ефективної взаємодії Верховної Ради України, парламентських комітетів та народних депутатів в умовах подальшого розвитку парламентаризму в Україні.

Висновки і перспективи подальших розробок у даному напрямку: унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ соціальна структура змінюється надто швидко й часто трапляється, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою. Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці демонструє неспроможність ефективно керувати соціально-економічними та політичними процесами. Отже, можна констатувати, що побудова демократичного суспільства неможлива без існування інституту парламенту.

Ефективність роботи парламенту значною мірою визначається правовими засадами діяльності та функціонування законодавчого органу влади, політичних партій, парламентських комітетів, апарату Верховної Ради України, депутатських фракцій, рівнем правової культури й політичною відповідальністю.

У зв'язку із зазначеним особливою актуальністю з огляду на принцип поділу влади набуває визначення політико-правового статусу вітчизняного парламенту в політичній системі країни; з'ясування головних напрямів здійснення парламентської реформи як частини політичної реформи суспільства; розкриття змісту поняття «парламентська культура» як чинника авторитету парламентського інституту влади; пропозиції шляхів оптимізації взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

2. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Постанова Верховної Ради України «Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання» від 25.12.2012 № 11-VII. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
6. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року № 4061-VI. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
8. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 року N 2790-XII. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
9. Закон України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 року № 315/96-ВР. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
10. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742-VII. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
11. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал: Навч. посібн. — К.: УАДУ, 2000.
12. Лазарев Б. М. Государственная служба / Б. М. Лазарев. — М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1993. — 216 с.
13. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов / Под ред. И. Д. Шведовой. — М.: Рус. яз., 1986. — 928 с.
14. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи / Н. В. Янюк: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський нац. ун-т. — Львів, 2002. — 168 с.
15. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії / О. В. Петришин: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України. — Х., 1999. — 35 с.

Стаття надійшла до редакції 21.04.2014 р.

Баскакова Ю. В. Нормативно—правовое обеспечение парламентской деятельности Верховной Рады Украины

В статье рассматриваются аспекты нормативно-правового обеспечения парламентской деятельности Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: законодательный орган власти, парламентская деятельность, конституционная основа, парламентский контроль, нормативно-правовое обеспечение, гражданское общество.

Baskakova Y. Legal provision of parliamentary activity Supreme activity of Ukraine

This article discusses aspects of legal support of parliamentary activity of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Keywords: legislative authority, parliamentary activity, the constitutional framework, the parliamentary oversight, regulatory support, civil society.

© Баскакова Ю. В., 2014