

УДК 328 (477):342.53

Бондарь Д. В.*Студент філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПАРЛАМЕНТ В СИСТЕМІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Висвітлено сутнісні особливості політико-правового статусу Верховної Ради як єдиного законодавчого органу України. Його політико-правові рішення, відповідно до компетенції парламенту, визначають напрями державної політики та формують правове поле для її реалізації.

Ключові слова: парламент, конституція, законодавча влада, політика, державна влада.

Зважаючи на останні зміни у конституційному устрої нашої держави, наукова спільнота повинна якомога більш чітко розкривати винятковість Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена, насамперед, унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, внутрішньою структурою парламенту та іншими обставинами.

Історично так склалося, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства держави в цілому. 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.

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. 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: — народнепредставництво 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 най-

головніших 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, неможливо припустити, щоб які-небудь інструкції виборців зв'язували або

обмежували депутатські повноваження і свободу.

Свого часу Ш.-Л. Де 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 доповнень; — 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; — 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 компетенцією.

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; — 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; — порядок 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.

Однією з найважливіших функцій українського парламенту є функція контролю за дотриманням Конституції та законів України, прав і свобод людини і громадянина тощо.

Конституції демократичних держав зазвичай передбачають політичну відповідальність парламенту за його діяльність перед главою держави. Можна виокремити дві основні форми настання такої відпо-

відальності: дострокове припинення повноважень (розпуск) парламенту главою держави і застосування останнім вето щодо ухвалених парламентом законів.

Настання політичної відповідальності парламенту у формі дострокового припинення його повноважень можливе у парламентарній монархії, парламентарній і змішаній республіках, де конституції наділяють главу держави правом розпуску парламенту за певних обставин. У президентській республіці глава держави правом розпуску парламенту зазвичай не наділяється. Підставами для розпуску парламенту можуть бути: нездатність парламенту сформувати уряд упродовж конституційно визначеного строку; невисловлення парламентом вотуму довіри сформованому ним уряду; незатвердження програми діяльності уряду; неодноразове відхилення парламентом кандидатури прем'єр-міністра, запропонованої главою держави або головою парламенту; неодноразова упродовж конституційно визначеного строку відмова парламенту в довірі уряду; незатвердження парламентом у конституційно визначений строк запропонованого урядом проекту державного бюджету; необрання президента держави; нездатність ухвалювати рішення чи проводити пленарні засідання.

На основі аналізу інститутів політичної відповідальності можна дійти висновку, що політико-правовий статус Верховної Ради України на сьогоднішній день знову отримав статус єдиного законодавчого органу державної влади в Україні.

За роки незалежності у нашій державі відбулось суттєве посилення політичної відповідальності парламенту перед главою держави і водночас — послаблення відповідальності глави держави перед парламентом, що порушило баланс їхніх повноважень на користь президента. Уряд, як і раніше, не має жодних правових засобів реалізації політичної відповідальності парламенту та інституційно залишається найслабкішою ланкою в системі вищих органів державної влади, що не відповідає його реальній ролі у забезпеченні життєдіяльності українського суспільства..

Використання в організації виборчого процесу демократичного міжнародного виборчого досвіду у поєднанні з вітчизняною специфікою та власними традиціями дозволить вирішити проблему обрання до влади дійсно достойних депутатів.

Якщо говорити про ефективність роботи парламенту, то вона багато у чому залежить від його структурованості, а остання, у свою чергу, — від партійності народних депутатів. Склад і структура Верховної Ради

України є своєрідною сумою надбань держави та суспільства протягом останніх років, а також якісним відображенням рівня і напрямів їх розвитку.

Якість прийнятих Верховною Радою рішень на пряму залежить від людського фактору — народних депутатів, яких ми обираємо до парламенту. Політичні партії, залежно від їх ідеологічної та соціально-економічної спрямованості, намагаються формувати і відповідну внутрішню та зовнішню політику держави: вони визначають, чи інтегруватиметься Україна до Європейського Союзу, чи гарантуватиме держава соціальний захист населенню та найбільш вразливим групам населення (пенсіонерам, ветеранам, інвалідам, чорнобильцям) тощо. Тому повернення до принципів демократії, парламентаризму та верховенства права, що відбулося на початку цього року, можна назвати не тільки одним з найбільш суттєвих кроків нашої держави у бік європейського шляху розвитку, а й вагомою підставою до утвердження парламентсько-президентської республіки.

Саме Верховна Рада, повернувши собі втрачені повноваження, нині має започаткувати всі необхідні реформи, ефективне впровадження яких дозволить Україні вийти на принципово новий рівень розвитку у всіх можливих сферах державного та суспільного існування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44, № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст. 68, № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст. 142, № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст. 143// Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року (втратила чинність)// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України»: № 2222-IV від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
4. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від

-
- 8 червня 1995 року (Втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
5. 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.
 6. Конституційне право України / [за ред. докт. юрид. наук В. Ф. Погорілка]. — К.: Наукова думка, 1999. — 734 с.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2014 р.

Бондар Д. В. Парламент в системе высших органов государственной власти в Украине

Освещено сущностные особенности политико-правового статуса Верховной Рады как единственного законодательного органа Украины. Его политико-правовые решения, в соответствии с компетенцией парламента, определяют направления государственной политики и формируют правовое поле для ее реализации.

Ключевые слова: парламент, конституция, законодательная власть, политика, государственная власть.

Bondar D.V. Parliamentis in the system of higher public authorities in Ukraine

Is devoted illumination of essence features of political and legal status of VerkhovnaRada as the unique legislative body of Ukraine. Him, in accordance with jurisdiction of parliament, directions of public policy determine political and legal decisions and form the legal field for its realization.

Keywords: parliament, constitution, legislature, policy, state power.

© Бондарь Д. В., 2014