

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В УКРАЇНІ.
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ФУНКЦІЙ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

УДК 35:005.34:328.1](477)(07)

Г74

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)*

*та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автори:

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;

Л. А. Пашко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;

К. Ф. Задоя, заступник начальника відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти :

Л. І. Даниленко, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Гошовська В. А.

Г74 Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Висвітлено основи парламентаризму в Україні, державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 35:005.34:328.1](477)(07)

Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

ЗМІСТ

Перелік запропонованих скорочень	4
ВСТУП.....	4
ТЕМА 1. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ - ЄДИНИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ОРГАН ВЛАДИ	5
Питання та завдання для самоперевірки і контролю знань:	8
Список використаної літератури	9
ТЕМА 2. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ: КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ.....	10
Питання та завдання для самоперевірки і контролю знань	44
Список використаної літератури	45
ВИСНОВКИ	47

ПЕРЕЛІК ЗАПРОПОНОВАНИХ СКОРОЧЕНЬ

ГС – громадянське суспільство
НУО – неурядові організації
НДО – недержавні організації
ОДВ – органи державної влади
ОГС – органи громадянського суспільства
ОМС – органи місцевого самоврядування

ВСТУП

Функціонування Української держави на сучасному етапі свідчить про виклик, сутність якого полягає у необхідності суттєвої активізації діяльності українського парламенту заради демократичного майбутнього країни, громадян.

Цей виклик пов'язаний з необхідністю суттєвого оновлення сутності, значення, ролі Верховної Ради України як законодавчого органу.

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне запропонувати підготовлені для вивчення та обговорення теми, вивчення яких сприятиме не лише засвоєнню знань, а й активізації життєвої та громадянської позиції кожного слухача.

Сприятиме цьому й самостійна робота над підготовкою відповідей на поставлені в кінці кожної теми запитання та виконанням запропонованих завдань, адже загальновідомо, що розуміння будь-якої теми й досягнення консенсусу можливе на основі усвідомлення, розуміння, формування власної думки щодо пропонованої тематики.

Запропонована тематика вимагає вдумливого підходу до опрацювання поданих матеріалів, адже парламент як соціальна мікросистема та живий організм потребує постійного вивчення, оновлення, динаміки внутрішньо організаційного життя.

ТЕМА 1

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ - ЄДИНИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ОРГАН ВЛАДИ

Конституційний статус Верховної Ради України (далі Верховна Рада) характеризується закріпленням в Основному Законі принципу поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада. Її не слід розглядати як вищестоящий орган щодо інших загальнодержавних органів (Президента, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду України чи Верховного Суду України) та органів місцевого самоврядування.

У діючій Конституції України не встановлюється принцип єдності представницьких органів. Місцеві ради визначаються не як органи держави, а як органи місцевого самоврядування. Тому вплив Верховної Ради на діяльність інших органів держави й органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно через прийняття законів, які обов'язкові до виконання на території України всіма без винятку суб'єктами.

Верховна Рада – парламент України.

Отже, Верховна Рада є парламентом України і єдиним органом законодавчої влади, що увібрала в собі світовий досвід парламентаризму.

Парламентаризм не слід пов'язувати з якими-небудь конкретними формами державного правління. У кожній країні світу конкретні його форми визначаються історично.

Парламент – представницький виборний і вищий колегіальний орган державної влади, який функціонує в умовах демократичного управління і має свої повноваження у сфері законотворчості [1, с. 138].

До основних ознак парламенту відносять:

- це колегіальний орган, що складається з групи депутатів, чисельність яких залежить від його представницького характеру;
- постійно діючий орган;
- це загальнодержавний орган;
- повинна мати легітимний характер;
- є органом загальної компетенції;
- поширює свої повноваження на територію всієї держави;
- формується шляхом виборів.

Верховна Рада є колегіальним органом. Це означає, що усі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування. В Конституції України при вирішенні різних питань компетенції Верховної Ради закріплюється різний порядок голосування і набрання різної кількості голосів від 1/3 до 3/4 її конституційного складу.

Колегіальність Верховної Ради підкреслюється і її складом. Вона складається з групи депутатів, а саме 450 народних депутатів. Чисельність її залежить від представницького характеру Верховної Ради. Народний депутат

представляє у Верховній Раді інтереси всього народу України і має вільний мандат.

На референдумі 16 квітня 2000 р. народ України виказав свою волю щодо скорочення кількості народних депутатів до 300 та утворення верхньої палати, тобто створення двопалатної Верховної Ради. У проекті закону “Про внесення змін до Конституції України” пропонується обирати Державні збори в кількості 300 народних депутатів.

Позитивне вирішення цього питання дало б можливість не тільки активізувати роботу депутатського корпусу, але і суттєво зменшити витрати на його утримання. Зазвичай кількість депутатських мандатів у законодавчому органі тієї чи іншої країни складалася історично і вже потім закріплювалася законодавчо. На сьогодні взагалі не існує скільки-небудь чітких критеріїв визначення їх кількості.

Верховна Рада є постійно діючим органом. Відповідно до конституції народні депутати, як члени колегіального представницького органу діють на постійній основі. З моменту їх обрання і на весь період повноважень народні депутати повинні здати до управління кадрів апарату Верховної Ради свої трудові книжки.

Саме Верховна Рада вважається їх основним місцем роботи, де вони працюють на постійній основі і на них поширюється положення щодо несумісності їх мандата. У вільний від основної роботи час вони можуть займатися лише викладацькою, науковою, творчою діяльністю чи медичною практикою у вільний від виконання обов’язків народного депутата час.

Загальнодержавний характер Верховної Ради підкреслюється декількома обставинами. Наявність у неї загальнодержавних функцій і повноважень. До її функцій відносяться: законодавча, установча, контрольна, представницька та інші. Її повноваження свідчать про те, що права і обов’язки вона здійснює у галузі державного будівництва на загальнодержавному рівні: вносить зміни до Конституції України, призначає всеукраїнський референдум, приймає закони, затверджує Державний бюджет України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо.

Легітимний характер Верховної Ради підкреслюється, по-перше, тим, що вона обирається на демократичних засадах відповідно до діючого законодавства народом України. По-друге, вона є повноважною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу.

Той факт, що Верховна Рада є *органом загальної компетенції* впливає з її повноважень, що закріплені у ст. 85 та інших нормах Конституції України. Верховна Рада вирішує саме загальнодержавні питання щодо урегулювання законами суспільних відносин, формування державних органів, здійснення загальнодержавного контролю та проведення внутрішньої і зовнішньої політики в інтересах держави і всього українського суспільства.

Свої повноваження Верховна Рада поширює на всю територію української держави. Прийняті нею закони та постанови (інші акти) мають загально

державне значення, обов'язкові до виконання на всій території України усіма суб'єктами права та громадянами України навіть за межами України.

Обираються народні депутати на основі загального, вільного, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на чотири роки за змішаною пропорційно-мажоритарною виборчою системою. Це означає, що 225 депутатів обирається за пропорційною системою по одному багатомандатному загальнодержавному виборчому округу по списках партій та їх виборчих блоків, а 225 – по одномандатним округам, що утворюються в Україні з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі.

Вибори до неї можуть бути черговими і позачерговими. У відповідності з ч. 1 ст.77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень діючого її складу.

Позачергові вибори до парламенту України проводяться тоді, коли Президент України достроково припиняє його повноваження. Це може статися за умови, що протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися, внаслідок чого Президент України достроково припиняє її повноваження та призначає нові вибори, які й будуть називатися позачерговими. Такі вибори повинні відбутися протягом шестидесяти днів з дня опублікування президентського указу про дострокове припинення повноважень попереднього складу парламенту та призначення виборів.

Причинами, через які пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися, закон не вказує. З практики це можуть бути випадки, що коріняться в її діяльності. До них відносять [2, с. 77]:

а) відсутність кворуму (тобто кількості народних депутатів України, необхідної для визнання засідань Верховної Ради правомочними вирішувати питання, віднесені до її компетенції);

б) результати відмови частини народних депутатів зареєструватися учасниками пленарного засідання;

в) безрезультатність спроб обрати Голову Верховної Ради, який повинен вести її засідання та інше.

Але в кожному разі такі причини мають свідчити про нездатність даного складу народних депутатів розв'язувати питання організації роботи парламенту. Думається потрібно прийняти закон про Верховну Раду України і урегулювати всі ці питання в законі. В проекті закону "Про внесення змін до Конституції України" пропонується надати повноваження Президенту України достроково припинити повноваження Державних зборів у випадках коли:

- на протязі одного місяця вони не сформують парламентську більшість;
- на протязі шестидесяти днів більшість не сформує уряд;
- до 1 грудня поточного року не буде прийнятий бюджет України.

Повноваження Верховної Ради, обраної на позачергових виборах, не можуть бути припинені протягом одного року її функціонування. Таке правило зумовлене недоцільністю створення частих перерв у діяльності законодавчого органу і суттєвих затрат, пов'язаних з виборчими кампаніями.

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради не допускається і в останні шість місяців строку повноважень Президента України, що спрямовано на запобігання створенню можливих політичних та організаційних ускладнень в період організації і проведення виборів президента.

Порядок проведення виборів Верховної Ради деталізується законами України “Про вибори народних депутатів України” та “Про Центральну виборчу комісію України”.

Отже, слід зробити висновок про те, що усі ознаки парламенту притаманні Верховній Раді, а це свідчить про той факт, що Верховна Рада є повноцінним парламентом України.

Залежно від ролі в державному механізмі парламенти бувають:

- типу арени, діяльність яких зводиться до обговорення ідей та напрямків політики, що формуються урядом держави;
- типу перетворюючих законодавчих органів – розробка та прийняття законів, визнання основних напрямків зовнішньої і внутрішньої політики – безпосереднього перетворення ідей на закони.

Верховна Рада є парламентом типу перетворюючого законодавчого органу. Саме вона здійснює розробку та прийняття законів, визначає основні напрямки зовнішньої і внутрішньої політики, здійснює безпосереднє перетворення ідей на закони.

Верховна Рада має свою внутрішню побудову. Вона включає в себе:

• народних депутатів;

• посадових осіб (Голову Верховної Ради, його першого заступника та заступника, голів і перших заступників голів комітетів, голів комісій);

• органи Верховної Ради (комітети, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, депутатські групи, депутатські фракції та інші).

Таким чином, Верховна Рада (парламент) України є колективним, представницьким, однопалатним, законодавчим, загальнодержавним органом, що обирається громадянами України, які мають право голосу шляхом загального, вільного, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Парламент України за структурою складається з однієї палати і має внутрішню будову та включає в себе народних депутатів, посадових осіб та органи.

Питання та завдання для самоперевірки і контролю знань

1. У чому полягає колегіальність Верховної Ради?
2. Процес обрання депутатів до Верховної Ради має свої особливості. У чому вони проявляються?
3. Які напрями удосконалення процесу обрання депутатів до Верховної Ради ви могли б запропонувати? Доповніть свою відповідь конкретними прикладами та статистичними даними.
4. Види парламентів залежно від їх ролі в державному механізмі.
5. Обґрунтуйте вашу думку щодо перспективи посилення ролі українського парламенту.

6. Підготуйте виступ про значення Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу.

7. Проаналізуйте кількісні та якісні характеристики депутатського корпусу та запропонуйте шляхи його суттєвого удосконалення.

Список використаної літератури

1. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В.А.Гошовської. – К.: НАДУ, 2010. – 352 с.

2. Основи конституційного права України / за ред. акад. АпрН України, проф. Копейчикова В.В. – К., 1997. – С.77.

3. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2010. – 471 с.

4. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 228 с.

5. Україна у 2009 році: конституційний процес і перспективи країни. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 224 с.

6. Шосте опитування народних депутатів України, 2009. – 37 с.

7. Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи: Матер. семінару зав. секретаріатів комітетів Верховної Ради України. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 136 с.

ТЕМА 2

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ: КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ

Наука приділяє значну увагу вивченню діяльності парламенту з точки зору його функцій.

Під функціями парламенту – за аналогією з функціями всієї держави чи будь-якого органу влади – розуміються основні напрями діяльності парламенту, в яких виражаються його сутність, завдання, цілі.

При паралельному застосуванні термінів “функції парламенту” та “повноваження парламенту” неминуче виникає питання про їх співвідношення. Ці терміни не є синонімами, оскільки їхній зміст різний, а саме: *функції* визначають напрями діяльності державного органу, *повноваження* показують, що конкретно орган повинен робити стосовно конкретного предмету (предмету відання).

Конституційні положення, які визначають функції та повноваження парламенту, тим самим окреслюють його *компетенцію*, тобто сукупність функцій парламенту та повноважень, необхідних для їх виконання.

Компетенція парламенту (лат. *competentia*, від *compete* – “взаємно прагну, відповідаю, підходжу”) – це сукупність юридично встановлених функцій та повноважень парламенту, які визначають його місце в системі державних органів (К.п.).

Компетенція парламенту України – це сукупність предметів його відання та повноважень. За обсягом компетенції парламенти поділяються на три групи:

- з *абсолютно визначеною компетенцією, тобто обмеженою компетенцією*. Парламенти з абсолютно визначеною компетенцією – це такі парламенти, повноваження яких чітко визначені, тобто дається перелік питань, з яких парламент має право приймати закони та інші рішення. Решта питань входять до компетенції інших органів влади (Франція та деякі інші франкомовні країни Африки, що сприйняли французьку конституційну модель). ;

- з *абсолютно невизначеною компетенцією, тобто необмеженою компетенцією*. Парламенти з необмеженою компетенцією (суверенні парламенти або парламенти з абсолютно невизначеною компетенцією) функціонують у країнах з парламентарними формами правління, де в “чистому” вигляді реалізовано принцип парламентаризму, що передбачає верховенство парламенту.

Конституції цих держав (наприклад, Конституція Японії) не містять переліку повноважень парламенту, з чого і випливає юридична необмеженість його компетенції за предметом, тобто вважається, що він може видавати закони з будь-якого питання. Класичним у цьому аспекті є парламент Великої Британії, де у ХІХ ст. утвердився принцип верховенства парламенту. Це означає, що він не зв’язаний ніяким конституційним актом і немає якого-небудь правового обмеження його верховенства в законодавчій сфері.

Парламент має право приймати, скасовувати і змінювати будь-який закон у порядку звичайної законодавчої процедури, і ніхто (в тому числі суд) не може поставити під сумнів конституційність акта парламенту. Парламенти з

необмеженою компетенцією юридично наділені правом приймати рішення з будь-яких питань (Великобританія, Греція, Ірландія, Італія, Японія);

- з відносно обмеженою компетенцією, характерною для федеративних та децентралізованих унітарних держав, де компетенція центральної влади конституційно обмежена правами суб'єкта федерації або автономного утворення. Парламенти з відносно обмеженою компетенцією – це парламенти, межі компетенції яких є відносно рухомими. Так, наприклад, Конституція Швейцарії не містить чіткого критерію розмежування компетенції парламенту і уряду.

Одним з парламентів з відносно обмеженою компетенцією є Конгрес США. Розділ 8 ст. 1 Конституції США містить перелік повноважень Конгресу, який, однак, не є вичерпним. Цей не зовсім чіткий перелік на практиці був розширений за допомогою доктрини “повноважень, що маються на увазі”, яка після її викладення у 1791 р. була згодом взята на озброєння американськими судами. За їх згодою та підтримкою склалася ситуація, за якої Конгрес може ухвалювати закони практично з будь-яких питань, окрім тих, щодо яких Конституцією США встановлено пряму заборону.

Аналіз ст. 85 та 92 Конституції України, що містять перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради України та визначаються чи встановлюються виключно законами України, дає підстави стверджувати, що *парламент України за зазначеною класифікацією належить до парламентів з абсолютно визначеною, тобто обмеженою компетенцією.*

Компетенція Верховної Ради України встановлюється Конституцією та законами України. Конституція визначає компетенцію Верховної Ради України шляхом закріплення повноважень парламенту (ст. 85), а також кола відносин, які регулюються виключно законами України (ст. 92).

Особливість компетенції Верховної Ради виявляється у тому, що Верховна Рада встановлює як свою власну компетенцію, так і компетенцію інших державних органів, закріплюючи її в Конституції України і законах. Компетенція Верховної Ради України є великою за обсягом, але водночас збалансованою порівняно з компетенцією інших органів державної влади.

Конституція України заснувала “сильний” парламент, не даючи змоги главі держави та урядові домінувати на внутрішньополітичній арені. Як і всі інші вищі органи державної влади, Верховна Рада України є органом загальної компетенції, тобто її повноваження стосуються практично усіх сфер суспільного життя.

Значний обсяг повноважень Верховної Ради України, різноманітність сфер життя держави, на які поширюється компетенція парламенту України, викликає потребу в її класифікації. Так, зокрема:

У сфері державного будівництва до повноважень Верховної Ради України належить законодавче визначення:

- засад внутрішньої та зовнішньої політики України; засад організації й діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби;
- організації державної статистики та інформатики;
- територіального устрою України;
- судоустрою і судочинства, статусу суддів;

- організації й діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства;
- нотаріату, органів і установ виконання покарань;
- основ організації та діяльності адвокатури;
- засад місцевого самоврядування;
- статусу столиці України, спеціального статусу інших міст;
- організації і порядку проведення виборів і референдумів;
- визначення організації і порядку діяльності Верховної Ради України, статусу народних депутатів;
- порядку використання і захисту державних символів; державних свят; державних нагород тощо.

Крім того, важливими повноваженнями парламенту у даній сфері є призначення виборів Президента України, призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, а також призначення чи обрання на посади і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією України.

У сфері забезпечення конституційної законності та правопорядку Верховна Рада України здійснює усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, а також дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України. Не менш як 45 народних депутатів мають право на конституційне звернення до Конституційного Суду України.

У сфері формування державних органів і контролю за їх діяльністю до компетенції Верховної Ради належить:

- призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією;
- призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України;
- призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

У цій сфері Верховна Рада також визначає: організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію і діяльність прокуратури, органів дізнання і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

У сфері зовнішньої політики, забезпечення обороноздатності та національної безпеки України до компетенції Верховної Ради України належить:

- законодавче визначення основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

- 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, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення 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 окремих її місцевостях;
 - затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про загальну або часткову мобілізацію;
 - затвердження рішення про надання Україною позик і економічної допомоги державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, непередбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням.
- У сфері забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина та встановлення їх правового статусу Верховна Рада України затверджує засади державної політики в галузі прав людини, здійснює законодавче визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод; основних обов'язків громадян; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки; порядку застосування мов; засади регулювання праці й зайнятості; засади утворення і діяльності об'єднань громадян, засобів масової інформації; оголошення амністії тощо.*
- У бюджетно-фінансовій сфері* Верховна Рада України має право:
- затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього;
 - здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України;
 - приймати рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України;
 - законодавчо визначати статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України;
 - законодавчо визначати систему оподаткування, податки і збори; встановлювати порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу;
 - визначати порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

- затверджувати рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям;
- затверджувати рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснювати контроль за їх використанням;
- призначати на посаду та звільнювати з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України;
- призначати та звільняти половину складу Ради Національного банку України тощо.

У сфері економіки до компетенції Верховної Ради України належить:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- законодавче визначення правового режиму власності;
- встановлення Державного бюджету і бюджетної системи України; системи оподаткування, податків і зборів; засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
- законодавче визначення правових засад і гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;
- правове регулювання засад зовнішньоекономічної діяльності;
- законодавче визначення засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;
- визначення порядку створення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний режим, відмінний від загального;
- законодавче визначення засад організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку тощо.

У соціальній сфері до відання українського парламенту належить затвердження концепції державної соціальної та сімейної політики, законодавче визначення основ соціального захисту населення, форм і видів пенсійного забезпечення; засад регулювання шлюбу та сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; засад регулювання демографічних та міграційних процесів, засад благодійницької діяльності тощо.

У сфері забезпечення екологічної безпеки України Верховна Рада України уповноважена здійснювати: законодавче визначення засад використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу; засад освоєння космічного простору; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; затвердження програм охорони довкілля.

До повноважень Верховної Ради України належить (ст. 85):

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

- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) 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;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому ст. 111 Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- 14) 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;
- 15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- 19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- 20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) 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, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітетів Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її Апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Через повноваження Верховна Рада як парламент України реалізує свої основні функції.

Верховна Рада здійснює чимало функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, передбачені Конституцією. Визначення парламенту як органу законодавчої влади зумовлене насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої функції), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною.

Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади. Вона зумовлена тим, що парламент, як і інші органи державної влади, у властивих їй формах бере участь у здійсненні багатьох функцій держави, як об'єктних, зумовлених змістом діяльності держави (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної), так і інших функцій, зокрема "технологічних", владних функцій (законодавчої, установчої тощо).

У функціях та компетенції Верховної Ради України відображається її соціально-політична роль та місце у механізмі державної влади, у реалізації функцій держави.

Функції Верховної Ради України – це основні напрями її діяльності в різних сферах суспільних відносин.

Функції, як і компетенція, Верховної Ради пов'язані зі специфікою її конституційно-правового статусу як парламенту змішаного типу.

Головними функціями Верховної Ради є:

- законодавча;
- установча (державотворча, організаційна);
- функція парламентського контролю;
- представницька.

Кожна функція Верховної Ради має свій порядок здійснення або свої особливості. Реалізація цих функцій або окремих дій Верховної Ради та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють законодавчу процедуру, формування органів державної влади (установчу процедуру), процедуру парламентського контролю, бюджетну та інші спеціальні процедури.

До парламентських функцій належать також бюджетно-фінансова, функція міжпарламентських зв'язків та ін. Як правило, ці функції не вважаються головними серед основних функцій українського парламенту.

Класичну класифікацію функцій парламенту запропонував англійський державознавець У.Берджот, який вважав, що основними функціями є: законотворчість, формування інших органів, політичне волевиявлення та контроль за урядом, представництво нації.

Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями:

Ї за формами діяльності. Зазвичай розрізняють законодавчу, установчу, контрольну функції парламенту;

Ї за об'єктами державно-владного впливу. Виокремлюють політичну, економічну, соціальну функції парламенту.

Законодавча функція Верховної Ради

Законотворчість – основна функція Верховної Ради України. Ця функція є найважливішою і найбільш об'ємною за значенням і змістом, оскільки в її межах формується правова система Української держави, забезпечується правове регулювання відносин, що виникають у суспільстві і потребують законодавчого регулювання. Зміст законодавчої діяльності Верховної Ради полягає у підготовці і прийнятті законів. Законодавча функція спрямована на: встановлення надійного правопорядку, ділове співробітництво парламенту з іншими гілками влади у нормотворчій діяльності, що гарантує стабільність у країні, формування правової основи, подальший розвиток держави і суспільства.

Законодавча функція Верховної Ради – найважливіший напрям її діяльності. Верховна Рада України в межах своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання. При цьому вона не має права втручатися до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо).

Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада за допомогою закону надає своєму рішенню найвищої юридичної сили, визначаючи тим самим і правову базу організації і діяльності органів виконавчої та судової влади. Право парламенту приймати закони визначає особливе місце Верховної Ради у системі державного механізму України.

Головним змістом законодавчої функції Верховної Ради є прийняття законів. Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання у межах своїх повноважень, за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

Водночас Конституцією передбачається коло питань, які регулюються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції 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.

Основну групу питань виключно законодавчого регулювання становлять екологічні, соціальні, культурні та економічні питання; 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, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії

підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, правосуддя; статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури. Також лише законами визначаються: територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Традиційними є також законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них.

Крім того, виключно законами встановлюються: Державний бюджет 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 внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та ін. Законами також встановлюються: порядок використання і захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри і часу, порядок встановлення державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального; оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

Необхідно зазначити, що *поняття законотворчості – ширше, ніж поняття законодавчої функції*. Законотворчість – це сукупна суспільна діяльність з обґрунтування необхідності, підготовки проектів, прийняття та оцінки законів. Вона охоплює як визначену законом (законодавчим процесом), так і не регульовану правом діяльність із створення законів – груп інтересів, дослідницьких центрів, окремих осіб тощо. Законотворчість не обмежується власне творенням законів, а включає також оцінку їх ефективності та суспільної значимості, обґрунтування необхідності внесення змін до них тощо.

Іншою є ситуація із здійсненням установчої та контрольної функцій. У цих випадках парламент не тільки не є монополістом на певну діяльність, а й нерідко і справді не відіграє у ній основну роль. Реалізація парламентом цих функцій може бути обґрунтована лише двома міркуваннями:

- ці функції та повноваження є своєрідним додатком, необхідним для підвищення ефективності основної, профільної функції парламенту – законодавчої;

- у оптимально збалансованому механізмі державної влади “непрофільні функції” парламенту та повноваження стають важливим елементом системи стримувань і противаг, яка має забезпечити стабільність держави і неможливість узурпації державної влади окремими органами державної влади чи посадовими особами.

Законодавчий процес – це врегульована Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту по підготовці, розгляду і прийняттю законів та їх оприлюдненню.

Законодавча діяльність здійснюється законодавчим органом – парламентом і главою держави при можливій, у певних випадках, участі уряду або в рідкісних випадках – шляхом процедури референдуму.

Законодавчий процес включає декілька основних стадій:

1) внесення законопроекту до парламенту (законодавча ініціативна);

2) розгляд законопроекту в парламентських комітетах (комісіях);

3) прийняття закону парламентом;

4) підписання й оприлюднення главою держави прийнятого парламентом закону (промульгація).

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона являє собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Законодавча процедура є складною і багатогранною та поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) являє собою порядок внесення змін до Конституції. Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) – порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії.

Законодавча процедура складається з низки процедур (стадій), а саме: вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій у свою чергу поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

Підготовка законопроекту та внесення його до Верховної Ради. Згідно з Регламентом Верховної Ради розробка проектів законів здійснюється за правом, визначеним законом, за дорученням Верховної Ради, на замовлення на договірній основі, а також в ініціативному порядку. Верховна Рада може доручити розробку проекту закону комітету або тимчасовій спеціальній комісії

Верховної Ради, а також Кабінету Міністрів. Розробка законопроекту про Державний бюджет є обов'язком Кабінету Міністрів України, передбаченим Конституцією України, і здійснюється ним за правом. В ініціативному порядку законопроекти мають право розробляти громадяни і юридичні особи.

Законодавча ініціатива – це офіційне внесення до Верховної Ради законопроекту або законодавчої пропозиції уповноваженим суб'єктом. Виокремлюють дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи, якими є:

- *законопроект*, тобто текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо);

- *законодавча пропозиція*, тобто ідея або концепція майбутнього закону.

Регламент Верховної Ради передбачає можливість застосування ще й такої форми, як поправка. Поправкою вважається пропозиція до іншої пропозиції, що доповнює, змінює чи скасовує частину основної пропозиції. Законопроекти та законодавчі пропозиції, які вносяться на ім'я Верховної Ради, реєструються в Апараті Верховної Ради. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, згідно з Конституцією України, мають: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України.

Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Це означає, що будь-яка інша особа або орган можуть в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що Верховна Рада зобов'язана розглянути внесений ним законопроект або законодавчу пропозицію.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України тільки Президентом України або не менш як третинною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особа, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, що має право законодавчої ініціативи, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом.

Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань і основних положень майбутніх законів, вказівку на їх місце в системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування.

У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає і схвалення основних положень в

основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Кількість повторних читань законопроекту не обмежується.

При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного парламентського комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, повноту і послідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення, розглядає проект закону про внесення змін чи доповнень до чинних законів, інші проекти рішень Верховної Ради, внесені ініціатором.

Основним у розгляді законопроекту є його друге читання. Законопроект до другого читання подається у вигляді порівняльної таблиці, яка містить: законопроект, прийнятий у першому читанні за основу; усі внесені і не відкликані в установленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення; текст запропонований головним комітетом в остаточній редакції.

Під час другого читання народні депутати на пленарному засіданні Верховної Ради проводять постатейне обговорення законопроекту та здійснюють постатейне голосування. За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після скороченого обговорення може прийняти рішення про: прийняття законопроекту у другому читанні, підготовку його до третього читання; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання; опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій у першому або другому читанні, доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання.

Законопроект, підготовлений до третього читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали поширюються серед депутатів не пізніше як за два, а пов'язані з Конституцією – за чотири дні до його розгляду на засіданні Верховної Ради.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами у такій послідовності:

- закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснено під час другого читання;
- прийняття постанови про схвалення внесеного Кабінетом Міністрів плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для впровадження закону в життя;
- прийняття законопроектів про внесення змін, доповнень до чинних законів;
- голосування щодо частин законопроекту; прийняття законопроекту в цілому;
- прийняття в цілому проекту закону або постанови про порядок введення прийнятого закону в дію.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про: прийняття закону в цілому; відхилення законопроекту; повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання; відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень; схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його тексту на всеукраїнський референдум, якщо законопроект стосується питання, зазначеного у Конституції.

Тексти закону та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президентові, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Визнання Верховної Ради єдиним законодавчим органом країни означає, що жодний закон України не може бути прийнятий, якщо він не розглянутий і не схвалений парламентом, а сам парламент має повну компетенцію у сфері законодавства. Жодний інший орган державної влади не має права приймати нормативно-правові акти вищої юридичної сили, виступаючи від імені українського народу.

Складовою частиною цієї функції є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення, а також видання законів, проведення відповідних наукових досліджень, зокрема, з проблем ефективності і розвитку законодавства, наукової експертизи законопроектів тощо.

Тривалий час до законодавчої функції Верховної Ради належали й інші види законодавчої діяльності: прийняття Конституції, офіційне тлумачення законів, їх оприлюднення тощо.

Нині прийняття Конституції визнане пріоритетним правом народу, офіційне тлумачення Конституції та законів України, відповідно до Конституції, здійснює Конституційний Суд, а підписання законів і їх офіційне оприлюднення – Президент.

Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради є внесення змін до Конституції у межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, та прийняття законів.

Законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради Президентом або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдуми” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради.

Порядок внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції значно складніший, оскільки ці розділи стосуються основ конституційного ладу і стабільності самої Конституції. Відповідно до Конституції, законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII подається до Верховної Ради Президентом або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

Законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради не менш як через рік від дня прийняття такого рішення щодо даного законопроекту.

З метою забезпечення стабільності Конституції Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції.

Підстави для обмеження законодавчої компетенції парламенту:

Принцип поділу влади – вихідний пункт для обґрунтування будь-яких обмежень компетенції парламенту у сфері прийняття законів. Із нього випливає, що парламент не може мати необмеженої законодавчої дискреції – в іншому разі з її допомогою усі інші органи державної влади можуть бути поставлені у залежність від парламенту і вкрай нестійке становище. Тому необхідно, щоб статус виконавчої та судової гілок влади, інших державних органів був гарантований від довільних, надміру суб'єктивних і поспішних законодавчих вторгнень парламенту.

Ефективність вироблених правом і практикою державного управління засобів обмеження законодавчої К.п. доведена часом і не викликає сумніву. Відсутність цих засобів може призвести до цілковитого домінування парламенту. А їх надмірна кількість може мати наслідком домінування в державі виконавчої влади. Тому правова система держави не може допускати надмірного обмеження компетенції парламенту (в т.ч. законодавчої) так само, як і надання йому необмеженої компетенції.

З точки зору дотримання принципу поділу влади, оптимальним варіантом К.п. слід вважати відносно обмежену компетенцію.

Досвід державотворчої практики різних країн переконливо свідчить, що жодна із основних функцій парламенту не є його цілковитою монополією.

Представницька функція Верховної Ради України

Ця функція парламенту України покликана виражати волю народу, яка є основою державної влади. Вона реалізується шляхом проведення періодичних вільних виборів, спрямованих на виявлення інтересів різних соціальних груп. Мирний перехід державної влади від одних представників суспільства до інших відбувається на основі вільного волевиявлення виборців. Це означає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає як орган загальнонародного представництва. Представництво як спосіб діяльності парламенту України виражається насамперед в обов'язку народних депутатів підтримувати тісні зв'язки з виборцями.

Представницька функція Верховної Ради проявляється і в тому, що в законах, які приймаються, знаходиться вираження суспільний інтерес.

У роботі парламенту відображаються найбільш актуальні питання життєдіяльності держави, суспільства, людини.

У цьому аспекті представницька роль парламенту має важливе значення для становлення громадянського суспільства, втілення принципів демократії та правової держави, забезпечення прав людини.

Підтвердженням вагомості цієї функції є результати опитування народних депутатів II, IV-VI скликань щодо роботи з виборцями та механізмів зворотного зв'язку. Ними було виділено такі 4 механізми зворотного зв'язку:

- зустріч з громадянами на їх прохання (II – 53,6%; IV – 40,9%; V – 35,4%; VI – 18,9%);
- зустріч у виборчому окрузі, відкрита для всіх громадян (II – 27,1%; IV – 32,4%; V – 52,1%; VI – 71,3%);
- зустріч з представниками неурядових організацій (II – 4,8%; IV – 7,4%; V – 0,7%; VI – 4,9%);
- спілкування з виборцями через місцеві ЗМІ (II – 3,6%; IV – 9,1%; V – 7,6%; VI – 4,9%);
- інше (II – 10,3%; IV – 8,5%; V – 4,2%; VI – 2,4%).

Установча функція Верховної Ради

Пріоритетними напрямками діяльності парламенту щодо здійснення установчої (державотворчої, організаційної) функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються інших елементів (атрибутів) механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил та інших складових механізму держави.

Одним з основних напрямів установчої функції парламенту є призначення виборів Президента у строки, передбачені Конституцією. Обрання Президента, відповідно до Конституції, здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася, але він не усунутий від цього напряму державотворчого процесу. Верховна Рада вирішує, зокрема, питання про надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра, може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, яка має наслідком відставку Кабінету Міністрів, розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; вирішує питання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Але найширші і найвагоміші державотворчі функції і повноваження має Верховна Рада у формуванні органів судової влади та прокуратури. Відповідно до Конституції, вона обирає суддів безстроково, призначає третину складу Конституційного Суду, вирішує питання щодо надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Верховна Рада здійснює також чимало установчих функцій по формуванню власних, парламентських органів та інших структур, які здійснюють не лише внутрішньо парламентські, а й загальнодержавні функції.

Важливе місце в установчій діяльності Верховної Ради має формування, поряд з органами законодавчої, виконавчої і судової влади, інших органів державної влади та державних організацій.

Зокрема, Верховна Рада призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка є позавідомчим органом державної влади; призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України.

Поряд з цими видами державотворчої (установчої) діяльності Верховна Рада затверджує, відповідно до Конституції, загальну структуру, чисельність та визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ.

Багатогранні державотворчі (установчі) функції Верховної Ради й у сфері територіального устрою та місцевого самоврядування. До повноважень Верховної Ради України у цій сфері належать, зокрема, утворення й ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів та міст, зарахування населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та районів. Інші найважливіші питання територіального устрою загальнодержавного й місцевого значення вирішуються референдумами.

Відповідно до Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України, який призначає Верховна Рада України.

Верховна Рада має право достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначати позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Істотними повноваженнями Верховної Ради в галузі місцевого самоврядування є призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та прийняття законів про засади місцевого самоврядування.

Різноманітною за змістом і формами є бюджетно-фінансова діяльність Верховної Ради. Її місце у системі функцій Верховної Ради визначається неоднозначно: вона вважається як однією з основних функцій Верховної Ради, так і складовою цих функцій.

Верховна Рада України затверджує законом Державний бюджет та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Відповідно до Конституції бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове призначення цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України. Поряд із Державним бюджетом і бюджетною системою Верховна Рада встановлює грошову одиницю України, якою за Конституцією є гривня.

Оскільки Державний бюджет, бюджетна система й грошова одиниця України є органічними атрибутами держави, то діяльність, пов'язана з їх встановленням (введенням, затвердженням), об'єктивно є складовою частиною державотворення, тобто установчої функції Верховної Ради.

Багатогранність і значний обсяг бюджетно-фінансової діяльності зумовлюють й можуть зумовлювати зарахування її до самостійної основної функції Верховної Ради, але об'єктивно ця діяльність є органічною складовою частиною її установчої (державотворчої), а також законодавчої та контрольної функцій.

Таким чином, основними напрямками діяльності Верховної Ради по здійсненню установчої функції є:

- участь у формуванні органів виконавчої влади;
- формування органів судової влади;
- створення парламентських структур;
- участь у формуванні інших органів державної влади та державних організацій;
- вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Контрольна функція Верховної Ради

Важливе місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, посідає парламентський контроль. Контрольна діяльність парламенту досить багатогранна. Якщо установча (державотворча) діяльність, за чинною Конституцією, значною мірою відійшла від Верховної Ради до Президента як глави держави, особливо щодо формування органів виконавчої влади, то традиційна її функція – функція парламентського контролю не лише залишилась, а й певною мірою збагатилася.

Здійснення контролюючої функції займає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту. Причому обсяг повноважень парламенту конкретної держави, у тому числі України, в галузі контролю залежить насамперед від ряду чинників:

- державний устрій; політичний режим;
- форма правління;
- історичні умови; традиції, які склалися в політико-правовій сфері.

Верховна Рада України як орган, у якому представлені різноманітні соціальні й територіальні інтереси, має суттєві контрольні права. Це пояснюється тим, що український парламент, як правило:

- працює гласно, відкрито, на виду у виборців;
- перебуває у постійному і тісному (порівняно з іншими центральними органами державної влади) контакті з громадянами, завдяки роботі народних депутатів України у виборчих округах;
- формує деякі інші державні органи;
- приймає Державний бюджет України.

Сутність цієї функції проявляється в тому, що в умовах демократично організованої системи поділу влади саме народові належить право контролювати діяльність усіх владних структур, яким він передав владні повноваження.

За межами контролю не повинно перебувати жодне державне утворення, у тому числі і парламент. Реалізуючи від імені народу вищу форму контролю (парламентський контроль), він сам контролюється народом через різні інститути прямої демократії (вибори, референдуми).

Основними об'єктами парламентського контролю найчастіше виступають органи виконавчої влади, державні фінанси і власність, виконання конституційних та інших установлених законом повноважень (головним чином у сфері нормативної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика та кадрові призначення на ключові державні посади, додержання прав і свобод людини і громадянина тощо. В окремих випадках парламентський контроль може поширюватися на Президента та судову владу.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є:

✓ Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Одним із пріоритетних напрямів парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, який підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до Конституції, Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд й заслуховування звітів Кабінету Міністрів про свою діяльність.

✓ Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

✓ Бюджетно-фінансовий контроль. Відповідно до Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

✓ Прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України.

▼ Запит народного депутата України на сесії Верховної Ради. Відповідно до Конституції України Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту.

Народний депутат має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

▼ Парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури.

▼ Здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Парламентський контроль реалізується в різних формах, зокрема через:

- контроль, здійснюваний безпосередньо Верховною Радою України;
- контроль, здійснюваний спеціальними постійнодіючими органами і посадовими особами;
- контроль, здійснюваний постійними чи тимчасовими робочими органами парламенту;
- контрольну діяльність народних депутатів України.

Верховна Рада здійснює контроль також за виконанням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища як безпосередньо, заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів з цих питань, так і через комітети Верховної Ради відповідно до їх компетенції. Кабінет Міністрів одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України має подавати на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею програм.

Конституційна практика знає такі основні форми контролю парламенту за діяльністю органу виконавчої влади:

- обговорення основних напрямів або окремих питань урядової політики, бюджету і звіту про його виконання;
- парламентські запити; висловлення вотуму недовіри уряду або окремим міністрам;
- контрольна діяльність постійних та тимчасових парламентських комісій; контроль за делегованим законодавством.

Однією з найважливіших контрольних процедур є заслуховування звіту Кабінету Міністрів. Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання схваленої ним програми діяльності. Щорічний звіт Кабінету Міністрів про його діяльність подається у 45-денний термін після закінчення календарного року не пізніше як за 15 днів до розгляду

на засіданні Верховної Ради. Він передається комітетам Верховної Ради, а також поширюється серед депутатів.

Звіт про роботу Кабінету Міністрів на засіданні робить Прем'єр-міністр або у разі його відсутності – Перший Віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів та співдоповідей комітетів Верховної Ради відбувається його обговорення.

За підсумками обговорення звіту Верховна Рада приймає відповідну постанову. У випадках, коли діяльність Кабінету Міністрів буде визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів у цілому, що зумовлює його відставку.

Контрольна діяльність Верховної Ради поширюється і на ряд інших державних органів і посадових осіб. Так, парламент розглядає звіти Генерального прокурора, голови Національного банку, голови Фонду державного майна та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, крім органів судової влади та суддів.

Щорічні письмові звіти цих органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після закінчення календарного року і поширюються серед депутатів. У разі необхідності їх розгляду на засіданні Верховної Ради відповідні питання включаються до порядку денного сесії.

Будучи законодавчим органом, Верховна Рада України має й деякі контрольні повноваження стосовно Президента України та органів виконавчої влади. Стосовно Президента цей контроль здійснюється шляхом аналізу й оцінки конституційності та законності його рішень і дій.

У випадку скоєння Президентом державної зради чи іншого злочину, парламент уповноважений притягнути його до конституційно-правової відповідальності у вигляді імпічменту (анг. *impeachment* – процедура притягнення до парламентського суду вищих посадових осіб держави), а за наявності сумнівів у конституційності правових актів глави держави парламентарі мають право звернутись до Конституційного Суду України з конституційним поданням.

Необхідно зазначити, що процедура імпічменту неоднакова в різних країнах. В одних справа порушується нижньою палатою, а верхня палата для її розгляду перетворюється у судову колегію (Бразилія, Великобританія, США). У США винесений верхньою палатою вирок стосується тільки усунення з посади. У подальшому справа усуненої з посади особи може бути розглянута звичайним судом з винесенням відповідного кримінального покарання.

В інших країнах рішення про порушення справи приймається або парламентом в цілому (Італія, Польща, Франція, Японія), або тільки нижньою палатою (Іспанія), або будь-якою з палат (Індія, ФРН). Справа розглядається спеціальним судом (Греція, Данія, Норвегія, Франція, Японія), конституційним судом (Італія, ФРН), вищим судовим органом держави (Іспанія, Швеція), спеціальним трибуналом, створеним із депутатів парламенту (Угорщина).

У країнах з парламентарними формами правління можливість застосування імпічменту мала значення в період до введення політичної

відповідальності уряду перед парламентом. Після введення такої відповідальності імпічмент у цих країнах практично не застосовується.

У країнах із президентською та змішаною формами республіканського правління загроза імпічменту може використовуватись як досить ефективний засіб впливу парламенту на президента. Однак випадки притягнення президентів до відповідальності в порядку імпічменту є рідкісними.

В Україні можливість усунення Президента України з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту передбачена ст. 111 Конституції.

Значними контрольними повноваженнями наділений парламент і щодо органів виконавчої влади. Такий контроль здійснюється шляхом затвердження Державного бюджету України і внесення в нього змін, контролю за виконанням цього бюджету, прийняття рішень по звіту про його виконання, контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Верховна Рада України за пропозицією не менше 1/3 народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України і прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Досить ефективними формами контролю за урядовою діяльністю є парламентські слухання та слухання у комітетах, “Дні Уряду” у парламенті. Відповідно до вимог п. 2 ст. 10 Закону “Про комітети Верховної Ради України”, на пропозицію комітету керівники Кабінету Міністрів, міністерств, комітетів, відомств, інших органів виконавчої влади зобов’язані прибути на його засідання і дати роз’яснення щодо питань, які розглядаються цим комітетом в порядку виконання контрольних повноважень.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України, Міністерство фінансів щомісяця повинне надсилати Комітету з питань бюджету необхідну інформацію про стан бюджету і його виконання.

Зарубіжний досвід свідчить, що існують різноманітні форми забезпечення функції контролю в різних демократичних парламентах. Однак однією із головних є *проведення комітетських слухань*.

Згідно з опитуванням 88-ми національних парламентів, здійсненим у 2007 р. Міжнародним парламентським союзом, переважна більшість цих парламентів мають встановлені процедури для проведення слухань у парламентських комітетах.

Зокрема, у Національній Асамблеї Франції основний акцент проведення слухань комітетами робиться на отриманні інформації від міністрів (відповіді на політичні запитання), тоді як інші вищі посадовці міністерства дають відповіді лише на технічні запитання. Зазначається, що до слухань можуть запрошуватися представники громадськості, що, зазвичай, відбувається за ініціативою комітетів. Головні контрольні функції постійних комітетів Національної Асамблеї Франції є такими:

– призначення спеціальних доповідачів комітетів з питань фінансів (обох палат), які мають право доступу до всієї бюджетної документації та право вести власне розслідування у цій сфері;

- проведення слухань у комітетах;
- здійснення робочих поїздок, необхідних для збору інформації;
- контроль за виконанням законодавства.

Інформування громадськості про роботу комітетів Національної Асамблеї Франції відбувається за допомогою оприлюднення таких документів:

- стенограм (конфіденційні, можуть надаватися на запит);
- прес-комюніке (короткі, для журналістів);
- заяв для преси від голови комітету;
- інформаційного бюлетеня комітету.

У Королівстві Данія слухання в комітетах фолькетингу діляться на комітетські читання, які є закритими, і комітетські слухання, відкриті для громадськості. Це пов'язано з тим, що нерідко законопроект направляєтся в комітет після першого читання. Запитання міністру ставляться як в письмовій, так і в усній формі. Відповіді міністрів на письмові запитання оприлюднюються. Інші інституції, громадяни мають право надіслати листа до комітету з проханням бути заслуханими з певного питання. На відкриті комітетські слухання запрошуються: урядовці; фахівці-експерти; зацікавлені сторони; представники громадськості.

Як бачимо, коло запрошених осіб є достатньо широким. Посадові особи уряду запрошуються для надання інформації з перших уст щодо певних урядових програм і впровадження напрямів політики, затверджених парламентом. Крім цього, такі посадовці повинні бути готовими до відповіді щодо аналізу статистичних показників, наданих урядом в офіційних звітах і виступах міністрів.

Щодо запрошення і заслуховування позицій експертів із певного питання публічної політики практика різних парламентів є доволі схожою. Головна роль для цих фахівців – надання політично незаангажованої, часто критичної експертної оцінки діяльності уряду з виконання завдань публічної політики, покладених на нього законодавством або визначених урядом як пріоритети в контексті чинного законодавства.

У деяких комітетах українського парламенту створено бази даних як окремих експертів, так і науково-дослідних установ та організацій громадянського суспільства, які можуть надати такі кваліфіковані оцінки.

Зацікавлені сторони – це ті сторони, яких безпосередньо стосується сфера регулювання певної публічної політики, що обговорюється. Такими сторонами у суспільно-економічних стосунках можуть виступати асоціації та професійні спілки, окремі підприємства та організації. Їх роль зводиться до надання інформації щодо первинного аналізу ефективності запропонованих урядових програм або законодавчих актів з точки зору зацікавленої сторони.

Не завжди така оцінка є об'єктивною, але досить часто суб'єкти регулювання або дії законодавчого акта можуть вказати законодавцю на такі аспекти дії політики або урядової програми, які пройшли повз його увагу на стадії теоретичного обговорення.

Запрошення представників громадськості відбувається, як правило, шляхом опублікування оголошення про проведення відповідних заходів у пресі або спеціалізованому відкритому для загалу виданні. Після цього голова

відповідного комітету має прерогативу прийняття рішення про запрошення представників громадськості та їхньої кількості.

Практика роботи комітетів Верховної Ради України є такою, що на засіданні комітетів можуть бути присутні представники громадських та експертних організацій, що тісно співпрацюють з цими комітетами.

Така практика сприяє становленню демократичних цінностей у системі роботи єдиного законодавчого органу України. За результатами опитування завідувачів секретаріатів комітетів парламенту України, здійснене за ініціативою Апарату Верховної Ради, найбільш активно парламентські комітети залучають до співпраці: громадські організації (60,9%), окремих фахівців (56,5%), науково-дослідні установи (56,5%), громадські ради, аналітичні центри (17,4%), дорадчі та науково-експертні ради (21,7%), дорадчі та науково-експертні ради при комітеті (4,3%), окремих громадян або їх групи (8,7%).

Особливим видом слухань є заслуховування представників Кабінету Міністрів, інших органів центральної виконавчої влади на термінову вимогу народних депутатів. Такий механізм надає парламенту можливість швидко й оперативно реагувати на події загальносуспільного значення.

Регулярним засобом парламентського контролю стали *Дні уряду України* у Верховній Раді України, які, на відміну від традиційних годин запитань і відповідей окремих членів уряду, передбачають його фактичний звіт із конкретного наперед визначеного питання.

З метою реалізації функцій парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України на День уряду України може бути винесене будь-яке з актуальних питань соціально-економічного розвитку, розвитку виробництва, внутрішньої і зовнішньої політики держави, додержання Кабінетом Міністрів України вимог Конституції, виконання законів, вироблення пропозицій щодо правового врегулювання важливих для суспільства економічних, соціальних, політичних, правових проблем.

День уряду України проводиться на пленарних засіданнях Верховної Ради України щомісяця. Тематика або зміст обговорюваних питань визначається Верховною Радою України не пізніше ніж за 10 робочих днів до його проведення. Для забезпечення ґрунтовного розгляду питань на один День уряду може бути передбачено не більше двох тем.

За підсумками обговорення кожної теми Дня уряду України Верховна Рада може ухвалити окрему постанову в порядку контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, внести пропозиції щодо поліпшення роботи відповідних органів виконавчої влади, звернутися до Прем'єр-міністра України з пропозиціями щодо персональної відповідальності окремих членів Кабінету Міністрів України.

Порядок ініціювання, організації підготовки та проведення Днів уряду України визначається Регламентом Верховної Ради України.

Дієвим інструментом впливу парламенту на стан справ у державі, засобом активізації діяльності виконавчої влади та чинником підвищення відповідальності органів державної влади за виконанням наданих їм Конституцією і законами України повноважень є *парламентські слухання*, які регулярно проводяться у

Верховній Раді України з актуальних проблем державного будівництва, соціально-культурного розвитку, внутрішньої та зовнішньої політики тощо з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого регулювання. Такі слухання проводяться у сесійний період, як правило, не частіше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах і депутатських фракціях. Рішення про тему, день, час їх проведення приймається не пізніше як за 30 днів до їх проведення і в десятиденний термін підлягає публікації в газеті “Голос України”.

До участі у парламентських слуханнях залучаються представники органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, інших представників громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше ніж за п'ять днів відповідну заявку до комітету, який проводить підготовку до слухань.

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі пленарних засідань Верховної Ради. Слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України або один із його заступників.

Хід парламентських слухань висвітлюється у ЗМІ та стенографується у встановленому порядку. Стенограма підлягає розміщенню та офіційному веб-сайті Верховної Ради України і видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань.

За результатами слухань комітет, відповідальний за їх проведення, готує узагальнюючі рекомендації, що підлягають ухваленню відповідною постановою Верховної Ради України.

Важливу роль в ефективному здійсненні парламентом України своїх конституційних повноважень, у тому числі контрольних, належить її комітетам. Крім законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань Конституцією України на комітети покладено також виконання контрольних функцій. Значно розширив контрольну функцію комітетів і Закон “Про комітети Верховної Ради України”, прийнятий у новій редакції 22 грудня 2005 р.

Крім парламентських слухань проводяться також *комітетські слухання*, що відбуваються за дорученням Верховної Ради України або згідно з планами роботи комітетів з метою обговорення проектів найважливіших законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів парламенту України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Необхідно зазначити, що практика проведення комітетських слухань в українському парламенті була інституціоналізована із прийняттям у грудні 2005 р. нового Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та з подальшим унормуванням процедури комітетських слухань у Регламенті Верховної Ради України.

Найбільш поширеними є такі види комітетських слухань:

– *законодавчі слухання*, під час яких обговорюється концепція основних та альтернативних законопроектів, розглядаються їх положення, виголошуються позиції та експертні оцінки щодо них;

– *інформаційні слухання*, під час яких відбувається інформування народних депутатів України та громадськості про певну проблему, її основні аспекти та альтернативні шляхи вирішення проблеми;

– *контрольні слухання*, головною метою яких є визначення проблем у впровадженні чинного законодавства та шляхів їх подолання.

Крім цього, слід виділити також *виїзні засідання комітетів Верховної Ради України*, які за своєю суттю є слуханнями комітету на місцях, а також кадрові слухання, які, в основному, є закритими для широкого загалу.

Від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використання здійснює Рахункова палата, за додержанням прав людини та громадянина – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Верховна Рада обирає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, формує Рахункову палату, які є підзвітними і підпорядкованими парламенту контрольними органами. Ці повноваження парламенту також належать до його контрольних функцій.

Своєрідною складовою частиною контрольних функцій парламенту є конституційно закріплене право народного депутата України звертатися з відповідними запитами, в тому числі у зв'язку та на основі звернень громадян.

На вимогу комітетів, окремих народних депутатів України та відповідно рішення Погоджувальної ради депутатських фракцій, Верховна Рада України може заслухати на своєму засіданні доповідь, звіт або інформацію уряду України, а в необхідних випадках також Національного банку України, Генерального прокурора України, інших органів та посадових осіб держави з питань, що належать до їхньої компетенції.

З питань заслуховування звітів ухвалюється попереднє рішення про їх внесення до порядку денного сесії або до поточного розкладу засідань. Для заслуховування обов'язкових доповідей, інформацій чи звітів, періодичне подання яких до Верховної Ради передбачено Конституцією та законами України, в загальному порядку, встановленому Регламентом, визначається лише дата їх розгляду.

Передбачені положеннями Конституції України щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України відповідно до Регламенту Верховної Ради України заслуховуються без обговорення.

Цікавими, у цьому зв'язку, є результати опитування народних депутатів III-VI скликань щодо ефективності контрольних функцій українського парламенту:

- парламентські слухання (III – 39,4%; IV – 52,3%; V – 66,7%; VI – 53%);
- контрольні повноваження парламентських комітетів (III – 57,8%; IV – 67,6%; V – 77,8%; VI – 61,4%);
- контрольні повноваження Рахункової палати (III – 83,5%; IV – 83%; V – 84,7%; VI – 54%);

– процедура розгляду і затвердження Державного бюджету (III – 64,3%; IV – 83,5%; V – 92,4%; VI – 77,7%).

Народні депутати VI – скликання так оцінили ефективність інститутів парламентського контролю:

- “Година запитань до Уряду” - 32,5%;
- контрольні повноваження Рахункової палати - 54%;
- контрольні повноваження парламентських комітетів – 61,4%;
- комітетські слухання – 49,2%;
- парламентські слухання – 53%;
- процедура розгляду і затвердження Державного бюджету – 77,7%;
- депутатські звернення до посадових осіб виконавчої влади – 64,8%.

Як свідчить політико-правовий досвід країн з усталеними демократичними традиціями, парламентський контроль є одним з найбільш ефективних засобів контролю за адміністрацією, який забезпечує проведення законодавчо оформленого політичного курсу, визначення необхідних змін у програмах та діяльності уряду, запобігання проявам корупції та марнотратства. Водночас він є надійним каналом опосередкованого інформування громадськості про різні аспекти державного управління.

Все більше досліджень у сфері соціальних наук вказують на важливу роль зміцнення законодавчої інституції – головного представницького органу – як наріжного каменя демократизації та демократичної консолідації. Дім Свободи, одна з міжнародних організацій, що відстежує процеси демократизації у світі, у своєму щорічному звіті “Свобода у світі” використовує серед інших такі критерії, як підзвітність, прозорість та ефективність законодавчого органу.

Останнім часом усе більше факторів вказують на те, що існує тісний зв'язок між сильним парламентом і демократією. Професор Стівен Фіш (університет Каліфорнії в Берклі) та професор Метью Кроніг (університет Джорджтауну) розробили індекс парламентських повноважень (ІПП), який, зокрема, оцінює такі елементи:

- спроможність парламенту здійснювати контроль за діяльністю президента і бюрократичного державного апарату;
- незалежність парламенту від президента;
- силу парламентських повноважень в окремих сферах (наприклад, у бюджетному процесі);
- спроможність парламенту і наявність у нього ресурсів виконувати свої основні завдання й функції.

Координаційні функції Верховної Ради.

Здійснюються нею в організації роботи народних депутатів, її комітетів та комісій, депутатських груп та фракцій.

Верховна Рада координує роботу народних депутатів України шляхом організації їх участі у:

- а) проведенні її пленарних засідань, засідань комітетів, комісій, їх підкомісій та робочих чи підготовчих груп;
- б) виконанні ними її доручень та доручень її органів;

- в) роботі над законопроектами, її документами;
- г) виконанні інших депутатських повноважень у складі депутатських груп та фракцій чи індивідуально;
- д) роботі виборчих округів.

Участь у засіданнях Верховної Ради та її органів, виконання її доручень та доручень її органів є підставою для відкладення депутатом усіх інших службових справ. Депутат зобов'язаний зареєструватися і бути присутнім на засіданнях Верховної Ради та її органів, до яких його обрано. Депутат не має права не брати участь в голосуванні, включаючи й таємне, за винятком випадків, коли Верховною Радою прийнято спеціальне рішення щодо нього та в інших випадках передбачених законами.

Відсутність народного депутата на засіданнях Верховної Ради та її органів, до яких його обрано, допускається лише з поважних причин. Серед таких причин є:

- а) виконання депутатом у цей же час доручень Верховної Ради або її органів, якщо про такі доручення ними було прийнято відповідні рішення;
- б) його тимчасове звільнення від роботи у зв'язку з хворобою чи доглядом за дитиною, його одруженням, народженням дитини, трауром;
- в) документально підтверджені транспортні перешкоди;
- г) інші обставини, коли згідно з законодавством наймодавець зобов'язаний надати працівнику тимчасову відпустку.

Рішення про відрядження депутата (за його згодою) для виконання депутатських повноважень та доручень Верховної Ради та її органів можуть приймати:

- Верховна Рада України;
- комітети та комісії Верховної Ради, до складу яких обрано депутата;
- Голова Верховної Ради, а в разі його відсутності – заступники Голови Верховної Ради. Ці ж органи і посадові особи формулюють завдання на відрядження депутата.

Тимчасове увільнення народного депутата повинно бути письмово підтверджене. З цією метою депутат, який не може взяти участь в одному чи кількох наступних засіданнях, повинен письмово, з зазначенням причин, повідомити завчасно про це Голову Верховної Ради через Секретаріат Верховної Ради, а про неможливість взяти участь у засіданні комітету чи комісії – голову відповідного комітету чи комісії в такому ж порядку. В разі невиконання депутатом цієї вимоги він дає письмові пояснення з цього приводу комітету, до компетенції якої входять питання депутатської етики.

Робочі дні поза сесійним часом і часом відпустки депутати використовують за своїм розсудом для підвищення своєї кваліфікації, обміну досвідом, роботи у виборчому окрузі та для іншої діяльності, пов'язаної з виконанням депутатських повноважень.

Після закінчення кожної сесії Верховної Ради за поданням Секретаріату в газеті "Голос України" окремо друкуються відомості про відсутність депутатів на сесії без поважних та з невідомих причин. Дані про відсутність депутатів на пленарних засіданнях та засіданнях її органів без поважних та з невідомих

причин щомісячно передаються Секретаріатом комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики.

На вимогу цього комітету депутат зобов'язаний дати пояснення щодо причин своєї відсутності. За дні відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради чи її органів депутату не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків.

Якщо депутат вживає образливі або лайливі висловлювання щодо інших депутатів або вчиняє дії, не сумісні з правилами депутатської етики, за висновком комітету, до компетенції якої входять питання депутатської етики, Верховною Радою можуть бути застосовані до нього такі заходи впливу: попередження, догану, сувору догану з наступним повідомленням про них в газеті "Голос України". Рішення про це приймається після скороченого обговорення більшістю голосів депутатів від їх фактичної кількості і заноситься до протоколу засідання.

Депутат, який вважає, що інший депутат вчинив щодо нього зазначені вище дії, може звернутися до комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, з письмовою заявою про це, якщо ці депутати не досягли примирення.

Отже, Верховна Рада координує, як індивідуальну діяльність народних депутатів, так і в процесі здійснення ними повноважень на пленарних засіданнях та у складі її органів чи як посадових осіб.

Міжнародна функція

Самостійну групу повноважень Верховна Рада здійснює, реалізуючи свою *міжнародну функцію*. Надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України – одне з міжнародних повноважень Верховної Ради.

Верховна Рада України приймає рішення про приєднання до міжнародних договорів або про їх прийняття. Згода на обов'язковість багатостороннього міжнародного договору для України, в підписанні якого вона участь не брала, висловлюється шляхом прийняття закону України про приєднання України до міжнародного договору або про його прийняття.

Пропозиції про денонсацію міжнародних договорів України вносить Верховній Раді Президент України або Кабінет Міністрів України. Верховна Рада проводить денонсацію міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою, договорів, прийняття або приєднання до яких було здійснено на підставі рішень Верховної Ради. За дорученням Верховної Ради комітет у закордонних справах, а в разі необхідності й інші комітети попередньо розглядають внесені для денонсації міжнародні договори України і дають відповідні висновки.

Рішення про денонсацію міжнародного договору приймається у формі закону. Закони України про ратифікацію міжнародних договорів, приєднання до них, їх ратифікація або денонсацію приймаються відповідно до Конституції та Регламенту Верховної Ради, Закону України про міжнародні договори України, Віденської конвенції про право міжнародних договорів. В разі необхідності в законі зазначаються ті чинні нормативні акти, які потребують змін чи доповнень з метою виконання відповідних міжнародних договорів.

Міжнародну функцію Верховна Рада здійснює і шляхом обміну делегаціями між державами та з міжнародними організаціями. Офіційні делегації зарубіжних держав приймає Голова Верховної Ради. Секретаріат Верховної Ради організовує прийом офіційних делегацій.

Верховна Рада щорічно ухвалює підготовлений її комітетом у закордонних справах з урахуванням пропозицій інших комітетів, комісій та фракцій план співробітництва з парламентами іноземних держав. Вона визначає склад офіційних парламентських делегацій до іноземних держав з урахуванням пропозицій поданих комітетами, комісіями та фракціями. Офіційні парламентські делегації України в строк до 15 днів після закінчення візиту зобов'язані подають звіт Верховній Раді. Отже, Верховна Рада здійснює і міжнародні функції.

Поряд з головними функціями парламенту Верховна Рада України, як і парламенти багатьох країн, здійснює й чимало інших функцій. За сферами діяльності Верховна Рада здійснює *політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну та інші функції*, про що свідчать такі її повноваження, як:

1) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку і довкілля;

2) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

3) прийняття відповідних законів, зокрема, про правовий режим власності; правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; з основ соціального захисту, про форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки.

Політичний напрям діяльності Верховної Ради характеризується тим, що парламент України є суб'єктом державного апарату, загальнодержавним органом законодавчої влади. Здійснюючи свої повноваження у сфері державної політики Верховна Рада забезпечує реформування українського суспільства в напрямках:

а) удосконалення статусу діючих політичних інституцій;

б) пошук нових інституцій та визначення напрямків їх діяльності в центрі і на місцях;

в) плюралізація політичного життя та зміцнення багатопартійності в політичній системі суспільства;

г) забезпечення ефективного управління суспільними і державними процесами;

д) підвищення рівня політичної свідомості та культури суб'єктів політики;

е) оптимізація умов для вільного розвитку громадян України усіх національностей;

є) зміцнення позиції України як суб'єкта міжнародної діяльності на регіональному і загальносвітовому рівнях тощо.

Верховна Рада самостійно здійснює й *економічну функцію*. Необхідною умовою державного суверенітету України є її економічна самостійність та економічна

безпека. Нормативно економічна самостійність України була закріплена в “Декларації про державний суверенітет Української РСР” від 16 липня 1990 р. та в Законі України від 3 серпня 1990 р. “Про економічну самостійність Української РСР”.

Здійснюючи принцип економічної самостійності Верховна Рада самостійно, від імені Української держави здійснює правове забезпечення: – економічного статусу (правового режиму власності, підприємництва, антимонопольного регулювання та конкуренції, утворення вільних економічних зон, зовнішньоекономічної діяльності тощо);

- управління економічними процесами;
- фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної та іншої економічної політики;
- стратегію економічного розвитку та господарської діяльності;
- захищеності економіки держави від внутрішніх і зовнішніх загроз тощо.

Соціальну функцію Верховна Рада здійснює шляхом законодавчого регулювання соціальних процесів в Україні, визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, шлюбно-сімейних відносин та охорони здоров’я, материнства, дитинства та батьківства, забезпечення людині достатнього життєвого рівня включаючи харчування, одяг та житло, затвердження загальнодержавних програм соціального і національно-етнічного розвитку, правового статусу людини і громадянина, засад демографічних та міграційних процесів, благодійницької діяльності та інше.

Здійснюючи *культурну функцію*, Верховна Рада затверджує загальнодержавні програми культурного розвитку, законодавчо визначає порядок застосування мов, основ виховання, освіти та культури, забезпечує свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, збереження історичних пам’яток та об’єктів, що становлять культурну цінність.

Верховна Рада дбає про *екологічну безпеку* України, затверджує загальнодержавні програми про охорону довкілля, укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, визначає екологічні права людини та громадянина, засади використання природних ресурсів, основи екологічної безпеки, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації та інше.

Отже, серед функцій Верховної Ради важливе значення щодо здійснення й удосконалення мають і такі напрямки її діяльності, як політичний, економічний, екологічний, соціальний та культурний. Удосконалення законодавства та практики здійснення повноважень Верховної Ради в цих напрямках буде сприяти підвищенню ефективності діяльності парламенту України та удосконаленню форм і методів її діяльності.

Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, здійснює серед внутрішніх функцій (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна) й зовнішні – оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну та інші. Не всі з цих функцій і відповідних повноважень Верховної Ради закріплено в

Конституції та законах України достатньо системно, але в цілому вони мають нормативно-правове закріплення, насамперед конституційне.

Про *зовнішні функції* Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як надання Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України.

Підтвердженням наявності у Верховної Ради відповідних зовнішніх функцій є її законодавчі повноваження щодо засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; щодо основ національної безпеки, організації Збройних Сил України; щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, які визначаються виключно законами України.

Поряд з основними процедурами діяльності Верховної Ради – законодавчою, установчою і контрольною – у парламенті України мають діяти і спеціальні процедури, тобто спеціальний порядок розгляду окремих питань. Зокрема, за спеціальними процедурами відбувається: заслуховування Верховною Радою щорічних та позачергових послань Президента; затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням; розгляд зовнішньополітичних питань.

За спеціальними процедурами мають розглядатися такі питання: про внесення змін до Конституції; здійснення повноважень щодо Автономної Республіки Крим; звернення громадян про порядок дострокового припинення повноважень народного депутата; про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, про оголошення стану війни, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; усунення Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді, судді Конституційного Суду тощо.

Установча функція парламенту

Позиціонування України як демократичної, правової та соціальної держави вимагає побудови оптимальної моделі державного механізму і, відповідно конкретних законодавчих кроків до вдосконалення діяльності парламенту України, зокрема правового забезпечення його основних функцій.

Незважаючи на зміну конституційної моделі взаємовідносин у форматі “парламент – уряд – президент”, Верховна Рада України відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 р. залишається “єдиним органом законодавчої влади в Україні” (ст. 75). Законодавча функція як провідний напрям діяльності Верховної Ради України невід’ємно пов’язана з іншими парламентськими

функціями (установчою, представницькою, контрольною, бюджетно-фінансовою, зовнішньополітичною тощо) і реалізується у тісному взаємозв'язку з ними.

Функції парламенту не лише відображають сутність і соціальне призначення парламенту, через них реалізуються його повноваження. На сьогодні серед основних функцій парламенту чільне місце посідає установча функція, сутність якої полягає у прийнятті конституції (внесенні до неї змін), що закладає правову основу для створення всіх інших органів державної влади, а також діяльності парламенту щодо формування державних органів.

На сучасному етапі становлення та розвитку парламентаризму висвітленню окремих функцій парламенту (передусім контрольної, представницької) присвячено значну кількість наукових праць, зокрема Ю.Барабаша, А.Георгіци, Г.Журавльової, В.Журавського, О.Майданник, В.Погорілка, Х.Приходько, В.Шаповала.

Одним із приводів для існування різних наукових позицій відносно питання визначення змісту установчої функції є те, що в тексті чинної Конституції України безпосередньо про установчу функцію парламенту не йдеться. Проте аналіз визначених Основним Законом України повноважень Верховної Ради України дає підстави дійти до висновку, що Конституція України значну увагу приділяє регламентації повноважень установчого характеру.

На думку В.Погорілка, установча функція парламенту розглядається у двох аспектах: як функція державотворення, тобто функція формування органів державної влади, і як функція правотворчості в частині внесення змін до Конституції. Дещо інакше розглядає зміст установчої функції В.Шаповал, який наголошує, що згідно із загальною теорією конституціоналізму саме право приймати конституцію держави належить до установчої функції.

До повноважень установчого характеру належать також повноваження парламенту щодо призначення виборів і референдумів, участі у формуванні власних парламентських структур, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування, визначення засад територіального устрою тощо.

Установчу функцію було реалізовано Верховною Радою України з прийняттям 1996 р. Конституції України способом закріплення системи органів державної влади України та визначення їхнього конституційного статусу, повноважень, порядку формування вищих органів державної влади. При цьому зауважимо, що конституційно встановленими є статуси лише вищих органів державної влади.

Очевидно, що систему органів державної влади вичерпно визначено Основним Законом України. Тому утворювати нові (вищі) органи державної влади парламент може лише внесенням змін до Конституції України у порядку, визначеному розд. XIII.

Щодо інших органів державної влади, то Основний Закон містить лише приписи загального характеру. При цьому базовим приписом, який є основою для визначення статусу органів державної влади, є ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади “зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Отже, повноваження органів державної влади мають бути визначені Конституцією України і (або) законами України.

Більш детальний аналіз положень Конституції України свідчить, що повноваження вищих органів державної влади (Президента України та Верховної Ради України) визначається виключно Конституцією України. Це впливає з низки конституційних норм, зокрема ч. 2 ст. 85 Конституції України, за змістом якої Верховна Рада України крім повноважень, визначених ч. 1 цієї статті, здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесено до її відання, а також зі змісту п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України здійснює інші повноваження (крім тих, про які йдеться у цій статті), визначені Конституцією України.

Відповідно до ч. 2 ст. 120 Конституції України “організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України”. Наприклад, конституційні повноваження Кабінету Міністрів України конкретизуються Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 07.10.2010 р. № 2591-VI, повноваження місцевих державних адміністрацій – Конституцією України (ст. 119) та Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586-XIV.

Щодо центральних органів виконавчої влади, то ще в 2007 р. були дві спроби закріпити на законодавчому рівні статус, організацію та порядок діяльності, компетенцію та місце міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в системі органів виконавчої влади. Зокрема, йдеться про урядові законопроекти (№ 4064 від 20.09.2007 р., № 1185 від 12.12.2007 р.), які по чергово вносилися до Верховної Ради України і так само по чергово були відкликані. Нещодавно до парламенту України Президентом України було внесено законопроект, спрямований на врегулювання визначених вище питань.

Законами України визначаються повноваження конституційних державних органів (наприклад, Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та інших державних органів, які згадуються в конституційних приписах).

Кому належать установчі повноваження щодо формування інших державних органів (які не належать до органів державної влади, а також конституційних державних органів)?

Аналіз законодавства дає підстави дійти висновків про те, що згаданими повноваженнями наділено Президента України. Зокрема, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем’єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади належить Президенту України. Крім того, Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ч. 1 ст. 106). Відповідні рішення приймаються у формі указів Президента України. Зокрема, Указом Президента України “Про утворення Національного антикорупційного комітету” від 26.02.2010 р. № 275/2010 було утворено Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Окремі державні органи можуть бути створені Кабінетом Міністрів України, який також визначає їхні повноваження. Наприклад, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” уряд у сфері вдосконалення державного управління та державної служби реалізує таке повноваження: утворює, реорганізовує та ліквідує урядові органи відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. Однак це стосується лише державних органів виконавчої влади.

Розглядаючи установчу функцію парламенту, слід пам’ятати, що вона тісно пов’язана із законодавчою функцією, через яку фактично реалізуються всі інші парламентські функції. Межі законодавчої функції парламенту є відносно визначеними.

Хоча у ст. 92 Конституції України і міститься перелік питань, які є предметом виключно законодавчого регулювання, це не виключає можливості прийняття законів з інших питань, коли виникає необхідність у законодавчому (а не підзаконному) регулюванні суспільних відносин. Тобто вони можуть визначатися (встановлюватися) законами (а не іншими нормативно-правовими актами).

У цьому контексті варто також згадати правову позицію Конституційного Суду України, який у п. 2 мотивувальної частини свого рішення № 2-рп/99 від 02.03.1999 р. зазначив, що законами України можуть регулюватися питання “вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування”.

Отже, якщо до Верховної Ради України внесено законопроект, яким пропонується визначити статус державного органу (за винятком державного органу виконавчої влади, а також допоміжного органу при Президентові України) та обґрунтовується необхідність його утворення, то очевидно, що парламент може прийняти закон, який його запроваджує.

Таким чином, установча функція парламенту України щодо формування державних органів реалізується через прийняття Конституції (внесення до неї змін) і законів України, якими серед іншого можуть формуватися інші державні органи, існування яких не передбачено Конституцією України. Отже, парламент України наділено найбільшим обсягом установчих повноважень щодо формування державних органів.

Питання та завдання для самоперевірки і контролю знань

1. Охарактеризуйте види парламентів за компетенцією.
2. Визначте повноваження Верховної Ради у сфері формування державних органів і контролю за їх діяльністю.
3. Охарактеризуйте основні повноваження Верховної Ради згідно діючого законодавства.
4. В чому полягає законодавча функція Верховної Ради?
5. Дайте визначення поняттям “законодавчий процес” та “законодавча ініціатива”.
6. Визначте етапи законодавчого процесу в Україні.

7. Чим характеризуються основні напрями контрольної діяльності Верховної Ради?

8. У чому полягає сутність представницької функції парламенту?

9. Підготуйте виступ на тему удосконалення діяльності сучасного парламентарія.

10. Обґрунтуйте необхідність розширення компетенцій сучасного українського парламенту.

Список використаної літератури

1. Верховна Рада України: інформаційний довідник /Авт.-упор.: В.О.Зайчук, Ю.В.Ясенчук, А.В.Пивовар та ін. – Вип. 3. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 264 с.

2. Гавриш С. “Парламентаризм на чолі суспільного прогресу” // “Віче”, 2001. – № 7. – Ст. 3.

3. Закон України “Про постійні комісії Верховної Ради України” 4 квітня 1995 р. № 117 /95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 19. – Ст. 135.

4. Закон України “Про назву, структуру та кількісний склад нового парламенту України” від 07.10.1993 р. № 3488-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 42. – Ст. 395.

5. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 20. – Ст.99.

6. Закон України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

7. Закон України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 19. – Ст.134.

8. Законодавча діяльність Верховної ради України V та VI скликань: пріоритети, досвід парламентської практики, актуальні проблеми / за заг. ред. В.М.Литвина. – К.: Парлам. вид-во, 2009. – 656 с.

9. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Ч. I. – К.: “К.І.С”, 2008. – 400 с.

10. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Ч. II. – К.: “К.І.С”, 2009. – 240 с.

11. Законотворчість: міжнародна діяльність Верховної Ради України і парламентів світу. – К., 2008. – 112 с.

12. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.

13. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В.А.Гошовської. – К.: НАДУ, 2010. – 352 с.

14. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2010. – 471 с.

15. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 228 с.

16. Україна у 2009 році: конституційний процес і перспективи країни. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 224 с.
17. Шосте опитування народних депутатів України, 2009. – 37 с.
18. Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи: Мат. семін. зав. секретаріатів комітетів Верховної Ради України. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 136 с.
19. *Погорілко В.* Функції українського парламенту. Від номінального до реального / В. Погорілко // Віче. – 2002. – № 2 (119). – С. 17-20.
20. *Шаповал В.* Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового / В. Шаповал // Віче. – 1997. – № 5. – С. 16-17.
21. *Шаповал В.* Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=>.
22. Проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 02.02.2011 №8055 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39543.
23. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи]. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
24. *Майданник О. О.* Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. О. Майданник. – К., 2008. – 39 с.

ВИСНОВКИ

Діяльність Верховної Ради України переконує у необхідності постійного звернення уваги науковців і практиків до її функціонування, організації діяльності, способів досягнення компромісу заради майбуття держави, країни, громади і кожного пересічного українця.

Очевидно, що вітчизняний парламент має організовувати свою законодавчу діяльність в контексті завдань сучасної Української держави та викликів, що постають і поставатимуть у цьому столітті перед державою та сферою державного управління.

Підготовлені матеріали свідчать про те, що осучаснення державно-управлінські механізмів реалізації функцій законодавчої влади має відбуватись крізь призму бачення стратегічної перспективи Української держави.

Автори переконані, що запропоновані матеріали зацікавлять усіх тих, хто працює у сфері державного управління та займає активну позицію у процесі розбудови демократичної Української держави.

Навчальне видання

**Гошовська Валентина Андріївна
Пашко Людмила Андріївна
Задоя Катерина Федорівна**

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В УКРАЇНІ.
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ФУНКЦІЙ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ**

Навчально-методичні матеріали

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 06.09.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 2,99. Ум.-друк. арк. 2,79.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.