

УДК 328.1 (477)

Псалтирник О.С., Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили



Псалтирник Ольга Сергіївна закінчила історичний факультет Миколаївського державного університету ім. В.О. Сухомлинського за спеціальністю “Історія та правознавство” з відзнакою. Брала участь у наукових конференціях Миколаєва та Дніпропетровська. Коло наукових інтересів – політико-правові проблеми державотворення України.

Роль і місце українського парламенту в системі органів державної влади

У статті йдеться про органи державної влади, їх законність та правомірність. Особлива увага приділяється парламенту України, його структурі, складу та функціям, а особливо обов'язкам, які покладені на цей представницький орган народу, через який народ опосередковано здійснює владу, що йому належить.

The article is about the organs of state power, their legality and legitimacy. The special attention is paid to the parliament of Ukraine, his structure, composition and functions, and especially obligations, which are fixed on this representative organ of peoples, through which people mediatedly carry out power, that belongs to them.

Державна влада має єдине джерело – народ, це, насамперед, визначає головну її характеристику чи ознаку, яка полягає в єдності цієї влади. Іншими словами, державна влада, що йде від єдиного джерела – народу – є єдиною. Тоді постає питання, як узгоджується принцип єдності влади з принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову? Не вдаючись до історії теорії цього питання, очевидно, треба вести мову не про поділ влади на її самостійні гілки, а про внутрішній розподіл владних функцій між відповідними державними органами в системі єдиної державної влади.

Принцип єдності державної влади унеможливує абсолютизацію її поділу, яка може призвести до розхитування державної влади, розбалансування діяльності її органів. В. Шаповал зазначає, що “закріплення “жорсткого” закріплення влади, по суті, спричиняє конкуренцію різних органів влади, перш за все законодавчої і виконавчої” [1, с. 5]. Якщо жорсткий принцип поділу влади супроводжується ще й політичною неструктурованістю влади, виникає та модель організації державної влади, яка є сьогодні в Україні. Конституційні принципи єдності державної влади змушують державні органи, які здійснюють різні її функції (гілки влади) попри

всі політичні відмінності, пристрасті та протистояння, до конструктивної співпраці, взаємодії. Іншими словами, поділ владних функцій полягає в тому, що одні мають професійно творити закон, інші – професійно впроваджувати його в життя, а ще інші – не менш професійно вершити правосуддя, тобто захищати закон, що рівнозначно захисту прав і законних інтересів громадян. У реальному житті ці функції виконують законодавчий, виконавчі та судові органи.

Таким чином, поділ влади врешті-решт має не стільки політичне скільки практичне значення, оскільки на засадах саме цього принципу будується конституційний механізм здійснення державної влади, конструюються відносини між вищими органами державної влади.

На думку Фрицького О.Ф., після проголошення незалежності Україна сформувалась як парламентсько-президентська республіка [2, с. 294]. Єдиним органом законодавчої влади в Україні була Верховна Рада – представницький орган. Уособленням виконавчої влади стали Президент і Кабінет Міністрів. Президент-глава держави і глава виконавчої влади в республіці. Його повноваження регламентувала Конституція і закон “Про Президента України”. Кабінет

Міністрів – орган державної виконавчої влади України. Керівництво діяльністю Кабінету Міністрів, який очолював Прем'єр-міністр, здійснював Президент України.

За Конституцією 1996 р. Україна за формою правління стає президентсько-парламентською республікою. Залежно від змішаної форми правління, яка поєднує елементи президентської і парламентської систем, можна з певною обережністю стверджувати, що в Україні запроваджено так звану французьку модель трансформованих легістратур [2, с. 294], яка полягає у поєднанні міцної президентської влади, а звідси і властиві президентській системі відносини законодавчої і виконавчої влад, на формування і діяльність якої вирішальна роль належить Президенту України.

У свою чергу така модель безпосередньо впливає, залежно від характеру функцій парламенту України та його взаємовідносин з виконавчою владою, на вибір такого виду парламенту як реактивний [2, с. 293], де більшою мірою домінує виконавча влада.

Щодо третьої гілки влади – судової, то її місце у структурі державної влади особливе. Ефективна судова система, ефективний судовий захист прав і свобод людини – чи не найважливіший юридичний чинник правової держави. Незалежність судової влади ґрунтується на конституційній незалежності суддів. Йдеться про їх незалежність у судовому процесі, що нерівнозначно незалежності судової влади в цілому. Судова влада не може бути абсолютно незалежною. Вона взаємозв'язана з іншими органами державної влади і неминуче зазнає на собі їх впливу [3]. Парламент впливає на неї через відповідні закони, кадрову, бюджетну політику, виконавча влада – через свої засоби.

Місце і роль парламенту у державному механізмі зумовлені формою правління в державі. Для України характерна така модель, при якій проголошено інститут парламентської відповідальності уряду, проте президент має право розпуску парламенту [4].

Щодо структури Верховної Ради України, то згідно зі статтею 76 Конституції в Україні запроваджено однопалатний парламент, що в цілому на сучасному етапі відповідає конституційній формі державного устрою України як унітарної держави.

Конституційний склад Верховної Ради – 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки [5, ст. 76]. Конституція закріплює умови, яким має відповідати депутат. Насамперед він – громадянин України, який проживає в Україні протягом останніх п'яти років. На день виборів депутат має досягти

двадцяти одного року. Депутатом може бути тільки громадянин, що має право голосу (ст. 76).

Верховна Рада України працює сесійно [5, ст. 82]. Сесія Верховної Ради – це термін, протягом якого парламент України проводить свої пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до її відання Конституцією і законами України. У перерві між пленарними засіданнями проводяться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради України.

Зі свого складу парламент обирає Голову Верховної Ради, його першого заступника і заступника. Голова Верховної Ради веде її засідання, організовує підготовку питань для розгляду на засіданнях Верховної Ради; представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади іноземних країн; організовує роботу апарату Верховної Ради [5, ст. 88].

Важливу роль у здійсненні компетенції Верховної Ради мають відігравати її комітети. Конституція не містить переліку цих органів, а надає право Верховній Раді самій визначити їх кількість і обирати голів комітетів. Комітети створюються для проведення підготовчої і попередньої діяльності. Це – законопроектна робота, підготовка і попередній розгляд питань, що належать до компетенції Верховної Ради [5, ч. 1, 2, ст. 89]. Комітети Верховної Ради – постійні органи [6].

Верховна Рада може створювати також тимчасові органи – комісії. Конституційно передбачені комісії двох видів: спеціальні тимчасові комісії, які з метою підготовки і попереднього розгляду питань на сесії Верховної Ради, і тимчасові слідчі комісії. Останні формуються для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес [5, ч. 2, 3, 4, ст. 89].

До органів Верховної Ради відноситься Рахункова палата, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені парламенту. Голову і членів Рахункової палати призначає Верховна Рада.

У складі парламенту – Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина України. Уповноваженого з прав людини призначає на посаду і звільняє з посади Верховна Рада.

Згідно з фундаментальними положеннями теорії конституційного (державного) права до парламентських прерогатив відносяться: прийняття законів, структуроутворююча і бюджетна сфери, парламентський контроль [7, с. 216].

Важливість і об'ємність компетенції парламентів обумовлена їх соціальним призначенням як представницьких органів народу, через які народ опосередковано

здійснює владу, що йому належить.

Конституція України присвячує компетенції Верховної Ради самостійну статтю (ст. 85), що складається з 36 пунктів. Але вона не містить вичерпного переліку повноважень українського парламенту. Насамперед стаття 85 після переліку повноважень Верховної Ради фіксує спеціальне правило: “Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання” [5, ст. 85].

Крім даного запису Конституція має конкретні норми, які встановлюють повноваження Верховної Ради поза переліком статті 85. Про це, наприклад, свідчить стаття 87, яка передбачає право Верховної Ради розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіру названому органу [5, ст. 87]. А стаття 122 встановлює, що Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві України [5, ст. 112], що означає його відставку з посади. Основний Закон має також інші компетенційні норми.

Як з точки зору важливості, так і об’ємності стрижнем компетенції Верховної Ради є повноваження, які пов’язуються з реалізацією законодавчої функції. До них належить: внесення змін до Конституції в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного Закону; прийняття законів [5, п. 1.3, ст. 85].

Законодавчий процес у Верховній Раді являє собою юридично визначену сукупність стадій по створенню законів, в межах яких у певній послідовності здійснюються відповідні дії Верховною Радою, суб’єктами права законодавчої ініціативи, громадянами, що беруть участь в обговоренні законопроектів, Президентом, а у випадках, вказаних законом, – також Конституційним Судом у порядку, встановленому Конституцією, законом про регламент Верховної ради та іншими законами, виданими на основі Конституції.

Насторожує прагнення певних структур виконавчої влади звести роль Верховної Ради тільки до законодавчого регулювання [8]. Наукова розробка її повноважень з точки зору світової теорії і практики парламентаризму дає змогу зробити висновок, що окрім прийняття Конституції і законів, Верховна Рада впливає на виконавчу владу: а) беручи участь в інститулізації її структур; б) реалізуючі бюджетні повноваження; в) виконуючи повноваження в сфері зовнішньої політики і оборони; г) здійснюючи парламентський контроль; д) реалізуючі судові повноваження [9].

Парламенту України властиві наступні функції: законодавча, представницька, установча і функція парламентського контролю.

Верховна Рада наділена комплексом можливостей і процедур, що має інтегративний

характер і поширюється на сфери життєдіяльності усіх гілок влади та уособлюючих їх органів.

Згідно з Конституцією (ст.85) до відання Верховної Ради належить:

- затвердження державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням державного бюджету; прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища;
- усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- надання згоди на призначення Президентом Прем’єр-міністра України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів;
- здійснення парламентського контролю.

Окрім перерахованих та інших повноважень, закріплених за Верховною Радою у статті 85 Конституції України, Основний Закон має ще низку компетенційних норм, що доповнюють гарантії, можливості і процедури, використання яких зміцнює позиції Верховної Ради в державному механізмі.

До демократичних положень Конституції належить закріплення певних гарантій здійснення парламентського контролю. Насамперед це збереження Конституцією такого класичного інструменту контролю, яким є депутатський запит. Народний депутат України, передбачає стаття 86, має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування та форм власності. Депутатському запиту кореспондує обов’язок відповідних керівників повідомляти народному депутату результати розгляду його запиту.

Конституція України визначає основні форми здійснення контрольної функції Верховної Ради України: парламентський контроль у межах, визначених Конституцією [5, п. 33, ст. 85]; контроль за виконанням Державного бюджету України [5, п. 4, ст. 85]; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції [5, п. 13, ст. 85]; контроль щодо Автономної Республіки

Крим [5, п. 28, ст. 85]; заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [5,

п. 17, ст. 85]; прийняття рішення Верховною Радою про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи

ЛІТЕРАТУРА

1. Шаповал В. Зарубежний парламентаризм. – К., 1993. – 148 с.
2. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. – К., – 2002. – 535 с.
3. Василюк С. Конституційний механізм взаємодії законодавчої та судової влади в Україні. // Право України. – 2003. – № 12. – С. 3-6.
4. Безсмертний Р. Президент України і Верховна Рада України // Віче. – 2002. – № 7. – С. 34-38.
5. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р.
6. Закон України „Про постійні комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 95. – С. 134.
7. Котюк В.О. Основи держави і права України. – К., 2001. – 432 с.
8. Кривенко Л.Т. Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // Віче. – 1996. – № 11. – С. 35-50.
9. Кривенко Л.Т. Парламент без парламентаризму? // Віче. – 1997. – № 4. – С. 16-21.

Стаття надійшла до редколегії 22.06.2005 р.