

Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Алексеєнко В.А., Малов М.О.

Київський національний університет технологій та дизайну

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню організаційно-правових засад діяльності українського парламенту.

Ключові слова: парламент; парламентаризм.

Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Алексеєнко В.А., Малов Н.А.

Киевский национальный университет технологий и дизайна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

Аннотация. Статья посвящена исследованию организационно-правовых основ украинского парламента.

Ключевые слова: парламент; парламентаризм.

Telestakova A., Alekseyenko V., Malov N.

Kyiv National University of Technologies and Design

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES ACTIVITIES
OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT**

Abstract. The article is devoted to the research organizational and legal principles of the Ukrainian parliament.

Keywords: parliament; parliamentarism.

Постановка проблеми. В умовах функціонування державного апарату на основі принципу поділу влади, законодавча влада повинна здійснюватися не будь-яким державним органом, а виключно парламентом, що обирається населенням або частково призначається вищим представницьким органом країни. Саме від організації належної діяльності українського парламенту залежить якісне функціонування законодавчої гілки влади України.

В.Ф. Халіповим законодавча влада визначається як «діяльність з розробки та видання законів держави, а також сама система органів держави, що мають право приймати закони» [1, с. 239].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням вітчизняного парламентаризму та політичного менеджменту присвячені наукові праці О.І. Зозулі, А.М. Колодія, В.Ф. Погорілка, І.Є. Словської, В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, Л.П. Макаренко, Т.К. Пояркової та інших науковців.

Метою дослідження є дослідження організаційно-правових засад діяльності українського парламенту, у тому числі, аналіз функцій сучасного парламенту.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі більшість парламентів характеризуються дворівневою структурою, тобто наявністю нижньої і верхньої палат. Нижні палати формуються шляхом загальних прямих виборів і представляють інтереси нації в цілому. Члени верхніх палат, як правило, призначаються або обираються шляхом непрямого голосування і висловлюють позиції окремих регіонів.

Як слушно зазначає І.А. Конюхова, структура парламентів відповідно до принципу бікамералізму здатне «оптимізувати законодавчий процес, грати роль гальма і противаги поспішним і недостатньо продуманим законодавчим рішенням нижньої палати і відповідно забезпечувати поступове і стабільне функціонування державності» [2, с. 110].

Будь-які сучасні парламенти з дворівневою структурою виконують ряд функцій. Першою і головною функцією є здійснення законодавчої діяльності, яка має свої специфічні риси в кожній державі. Однак, загалом, законодавчий процес складається із декількох етапів.

Перший етап законодавчого процесу являє собою складання і внесення суб'єктами законодавчої ініціативи законопроекту в нижню палату парламенту.

Другий етап зводиться до розгляду, як правило, в декількох читаннях законопроекту членами нижньої палати парламенту і його остаточному доопрацюванні.

На третьому етапі законодавчого процесу законопроект повинен бути прийнятий нижньою палатою.

На четвертому етапі законопроект надходить на розгляд у верхню палату, яка може, якщо це простий закон, прийняти його за замовчуванням, не розглядаючи взагалі, або схвалити більшістю голосів; якщо верхня палата відхиляє законопроект або заявляє з цього приводу заперечення, він повертається на доопрацювання в нижню палату; якщо кваліфікована більшість членів нижньої палати проголосують за повернений законопроект, тим самим вони спроможні подолати заперечення верхньої палати.

П'ятий, заключний, етап – промульгація закону: в умовах поділу влади номінальний глава держави повинен підписати закон і опублікувати його для загального ознайомлення; в різних країнах встановлені різні терміни вступу закону в дію після його підписання: якщо інше не передбачено в самому законі, це може відбуватися відразу з моменту опублікування, через п'ять, десять днів або зі спливом місячного терміну.

Друга функція парламенту – здійснення соціального представництва. Соціальне представництво вважається, найважливішою ознакою демократії. Однак, в умовах сучасної політичної дійсності в зв'язку з зростанням населення, різноманітням соціальних груп і, відповідно, їх інтересів, а також ускладненням структури і змісту різних сфер соціальної дійсності, роль зазначеної функції парламенту неухильно знижується.

Третя функція – підтримка соціальної стабільності, яку виконують «парламенти як ініціатори соціально-економічних і політичних реформ. Саме в їх стінах обговорюються альтернативи ... вислуховуються всі думки ... конкуруючих сторін, досягається компроміс з подальшим юридичним оформленням у вигляді законів» [3, с. 15].

Не можна не зазначити того, що парламенти також здійснюють функцію контролю (наприклад, вони мають у своєму розпорядженні такі засоби для перевірки діяльності виконавчих органів, як контроль за виконанням бюджету, можливість проведення посадових розслідувань, вплив на склад кадрів тощо) і функцію комунікації, під якою розуміється діяльність членів парламентів, що повинна включати в себе систематичну взаємодію зі своїми виборцями, що покликане оптимізувати роботу державного апарату, зробити її адекватною існуючим в суспільстві потребам.

До числа найважливіших політико-правових чинників парламентського управління, на нашу думку, у першу чергу можна віднести організаційно-правові засади діяльності Верховної Ради України.

Організаційно-правові засади діяльності українського парламенту включають в себе:

- статус народного депутата України;
- основи організації та структурування Верховної Ради України;
- інститут повноважень і принципів діяльності Верховної Ради України;

- процедури утворення парламентських фракцій і груп, урядової коаліції або правлячої більшості, розподілу посад, гарантування прав опозиції тощо.

Організаційно-правові засади стосуються в першу чергу внутрішньо-управлінської діяльності парламенту.

Фактично, організаційно-правові засади парламентського управління – це процесуальні, соціальні, матеріальні умови, що забезпечують особам, обраним до Верховної Ради України, сприятливий режим діяльності для безперешкодного і ефективного здійснення їх прав та обов'язків.

У свою чергу, серед численних процесуальних гарантій слід виділити ті, які забезпечують сприятливі умови для багатосторонньої діяльності депутата у Верховній Раді України і її органах.

Перераховані організаційно-правові засади органічно пов'язані між собою, що зумовлює їх єдність в рамках парламентського управління. Разом з тим, кожен з них складається з декількох вихідних. Наприклад, статус народного депутата України включає такі конституційні поняття, як інститути представницького мандата депутата, депутатської недоторканності (до 2019 року) тощо.

Звертаючи увагу на статус народного депутата України, необхідно відзначити, що рішення проблеми правової регламентації статусу депутата парламенту має важливе значення для формування ефективної системи представницької демократії в Україні.

Загальна формула статусу парламентарія включає в себе кілька головних елементів:

а) характеристику його діяльності (здійснюється на професійній основі чи ні, в інтересах народу або виключно для певної групи виборців тощо);

б) гарантії її здійснення;

в) права і обов'язки;

г) відповідальність за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків.

На думку І.Є. Словської як ознака професійності народних депутатів України є здійснення ними повноважень на постійній основі (ст. 78 Конституції України) протягом певного строку, державне фінансування їх роботи, парламентські привілеї тощо [4, с. 28, 31].

Названі елементи статусу парламентаря акумулюють інститут парламентських привілеїв.

Комітети і комісії Верховної Ради України – це основний елемент структури парламенту країни. Вони створені замість постійних комісій Верховної Ради і на їх основі.

В.Ф. Погорілко зауважує, що загальною тенденцією сьогодення є організаційно-функціональний розвиток і зростання ролі парламентських комітетів і комісій, особливо у демократичних країнах [5, с. 210]. З цією думкою науковця неможливо не погодитись.

А.Б. Медвідь зазначає, що парламентські комітети і тимчасові комісії можуть створюватись «для виконання різноманітних завдань та з різною предметною компетенцією» [6, с. 80].

У багатьох, якщо не у всіх, країнах, де законодавчі органи відіграють важливу роль як у формуванні політики, так і у здійсненні значного контролю над діяльністю виконавчої влади, одним з ключових елементів є існування сильної, добре організованої і міцно впровадженої системи комітетів.

Комітети конгресу США, наприклад, стали, по суті, «малими законодавчими органами», де здійснювалася основна політична влада і відбувався процес прийняття рішень. Сьогодні система комітетів конгресу США значно впливає на роботу вищого законодавчого органу країни. Це характерно не тільки для конгресу США [7, с.4].

До числа організаційно-правових засад парламентського управління відносяться також процедури утворення парламентських фракцій і груп, урядової коаліції або правлячої більшості, розподілу посад, гарантування прав опозиції тощо.

Крім організаційно-правових, існують і інші типи принципів, серед яких основними є конституційно-правові. Останні забезпечують контрольні повноваження парламенту щодо уряду і виконавчої гілки влади в цілому. До їх числа відносяться такі важливі процедури, як звітність уряду перед парламентом, позбавлення посади члена уряду або відставка (дострокове припинення повноважень) уряду в цілому, інститут імпичменту.

Зрозуміло, що тут багато що залежить від форми державного правління. Формами парламентської відповідальності в парламентських і «змішаних» режимах є вотум довіри (голосування депутатів парламенту за поданий урядом на розгляд проект рішення: законопроект або пряме запитання про довіру) і вотум недовіри (голосування депутатів парламенту за пропозицію про відставку уряду або окремого міністра).

Глава держави повинен прийняти відставку уряду, в разі якщо парламент не підтримує вотум довіри або підтримує вотум недовіри. Крім того, важливе значення мають депутатські запити, інтерпеляції, діяльність парламентських комітетів і інституту тимчасових слідчих комісій, омбудсменів тощо [8].

Серед форм парламентського контролю за урядом можна назвати прийняті в деяких країнах регулярні обговорення звітів роботи останнього. Прикладом такої практики є робота палат парламенту Швейцарії. Уряд щорічно складає звіт про свою діяльність і передає його в парламент, де його спочатку вивчають постійні комісії, а потім обговорюють палати.

Важливими є й бюджетні повноваження парламенту, які ведуть до створення спеціалізованих форм парламентського контролю за витрачанням державних коштів, тобто за реалізацією урядом (виконавчою владою) державного бюджету. У деяких країнах встановлено порядок, за яким уряд щорічно або частіше має звітувати перед парламентом (нижньою палатою) про загальний фінансовий стан країни. Однак більш прийнятним є інший підхід, за яким відповідна інформація передається урядом постійної комісії з фінансово-бюджетних питань. Такі комісії (комітети) існують практично в усіх парламентах. Крім інформації загального характеру ці комісії можуть збирати більш конкретні відомості про виконання державного бюджету [9].

Свої контрольні повноваження Рахункова палата здійснює на основі річного та поточного планів, які формуються з урахуванням специфіки, особливостей та відповідних напрямів її діяльності та конкретних доручень Верховної Ради України. В обов'язковому порядку в план роботи Рахункової палати включаються виконання звернень не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу парламенту, поданих відповідно до чинного Регламенту Верховної Ради України. При формуванні плану Рахункової палати як обов'язкові враховуються звернення і пропозиції Президента України, Кабінету Міністрів України.

Характеристика сукупності виборчих прав дозволяє виявити інший тип політико-правових засад парламентського управління – конститутивно-правових, що визначають вид виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана), формулу підрахунку мандатів або визначення переможців (одно- або двотурова) тощо [10].

Ще один тип політико-правових принципів парламентського управління залежить від зв'язку депутатів з громадськістю, наявності вільних ЗМІ, розвиненості «третього сектора». У сумі ці фактори складають громадянсько-правові засади.

Висновок. Визначаючи парламентське управління як сукупність дій вищого колегіального, представницького, законодавчого органу в рамках процесу державного управління, контролю виконавчої влади та забезпечення легітимності найважливіших

політичних рішень і системи в цілому, ми констатуємо наявність таких основних типів його політико-правових засад: організаційно-правової, що включає статус народного депутата України, організацію і структурування Верховної Ради України та інститут повноважень і принципів її діяльності; конституційно-правової (відповідальність уряду перед парламентом, позбавлення посади члена уряду або його відставка в цілому, інститут імпичменту); конститутивно-правової; громадянсько-правові засади.

Список використаної літератури

1. Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология: учебное пособие / В. Ф. Халипов. – М.: Рос. Муницип. Акад., 2002. – 442 с.
2. Конюхова И. А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт и мировая практика / И. А. Конюхова. // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 109–120.
3. Конституційне право України / О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка. – Київ: Наукова думка, 1999. – 734 с.
4. Словська І. Є. Характеристика окремих принципів діяльності Верховної Ради України / І. Є. Словська // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 64. – С. 27–32.
5. Колодій А. М. Проблема вибору форми державного правління в Україні (в контексті конституційної реформи) / А. М. Колодій // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2016. – № 3–4. – С. 187–211.
6. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: дис... канд. юр. наук / А. Б. Медвідь. – К., 2009. – 108 с.
7. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М., 2015.
8. Малкіна Г. М. Імпічмент президента: міф і реальність / Г. М. Малкіна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2008. – № 89–90. – С. 116–118.
9. Дахова І. І. Відповідальність уряду як елемент його конституційно-правового статусу / І. І. Дахова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2015. – № 1151. – С. 55–58.
10. Гилёв А. В. Политические трансформации на постсоветском пространстве: имеют ли значение «цветные революции»? / А. В. Гилёв // Полития. – 2010. – № 2. – С. 107–121.
11. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія / О. І. Зозуля. – Харків: Майдан, 2019. – 620 с.