ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри
_____
І.А.Семенець-Орлова
«____»_____2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

на тему:

«ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ»

Виконала: студентка групи
Е-12-21-Б1ПУА(4.0з)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Попович Ліана Михайлівна
Керівник: PhD, Чмир Я.І.

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Попович Ліана Михайлівна. «Державна соціальна політика на сучасному етапі».

Кваліфікаційна робота на здобуття рівня вищої освіти «бакалавр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2025

У кваліфікаційній роботі розкрито теоретичні основи парламентського управління в системі державної влади України. Розкрито взаємодію інститутів законодавчої та виконавчої гілок державної влади України. Проаналізовано провідні зарубіжні парламенти в управлінні державною владою та напрямки їхньої діяльності.

Ключові слова: система державної влади, державна влада, політичний режим, законодавча та виконавча гілки влади, конституційний лад України, парламентське управління.

SUMMARY

Popovych Liana. "The State Social Policy at the Present Stage".

Thesis for obtaining the level of higher education "Bachelor" in "Public Administration" - Interregional Academy of Personnel Management - Kyiv. 2025

The thesis reveals the theoretical foundations of parliamentary management within the system of state power in Ukraine. It explores the interaction between the institutions of the legislative and executive branches of government in Ukraine. Furthermore, the study analyzes the experience of leading foreign parliaments in state governance and outlines their primary areas of activity

Key words: system of state power, state power, political regime, legislative and executive branches, constitutional order of Ukraine, parliamentary management.

ЗМІСТ

ВСТУП 4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ 8
1.1. Теорія та історія взаємодії інститутів державної влади 8
1.2. Поняття державної влади та конституційне визначення її меж 14
1.3. Функції Верховної Ради України 19
1.4. Внутрішня організація Верховної Ради України 26
РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ 33
2.1. Організаційна структура Верховної Ради України 33
2.2. Співвідношення законодавчої та виконавчої гілок державної влади в аспекті політичного режиму 43
2.3. Взаємодія інститутів державної влади як принцип основ конституційного ладу України 49
РОЗДІЛ 3 АНАЛІЗ ПРОВІДНИХ ЗАРУБІЖНИХ ПАРЛАМЕНТІВ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ ТА НАПРЯМКИ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 59
3.1. Повноваження парламенту в зарубіжних країнах 59
3.2. Аналіз організації діяльності та впливу Європарламенту 72
3.3. Двопалатний парламент в дискурсі українських політиків 90
ВИСНОВКИ 98
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 104
ДОДАТКИ 108

ВСТУП

В час коли Українська держава стала на шлях побудови незалежної, суверенної, демократичної держави виникає необхідність застосування принципу розподілу влад як одного з основних принципів демократичної держави. Значних зрушень зазнала Україна у цій сфері протягом невеликого, як для держави, відрізку часу.

Взаємодія інститутів державної влади забезпечує нормальне функціонування державного механізму в цілому, оскільки не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. Саме з цією метою засновники ідеї розподілу влад створили систему стримань та противаг. Для забезпечення дійсної незалежності однієї гілки влади від іншої потрібно, щоб кожна з них мала реальну можливість впливати на іншу. З допомогою розподілу влади правова держава організовується та діє правовими засобами.

Разом з тим принцип розподілу влади є не стільки жорстким розподілом функцій та компетенцій, скільки механізмом їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення.

Взаємодія інститутів державної влади як принцип Конституційного ладу України є досить актуальною проблемою в наш час, оскільки наша держава лише починає розвивати такий інститут як інститут розподілу і взаємодії гілок державної влади, а отже і потребує якомога кращого вирішення нагальної проблеми.

Актуальність і ступінь дослідження. Корінна зміна основ політичного та економічного життя України, здобуття нею державної незалежності, демократичні перетворення, формування громадянського суспільства і побудова правової держави, однією з головних ознак якої є поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, обумовили необхідність теоретичного переосмислення уявлень про державу і право, про конституційне закріплення основ конституційного ладу, про владу взагалі та про державну

владу зокрема, про поділ державної влади та про відносини різних її гілок між собою.

Фундаментальною правовою базою цих процесів стали прийняті Верховною Радою України основоположні політико-правові документи: Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), Концепція нової Конституції України (19 червня 1991 р.), Акт проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), нова Конституція України (28 червня 1996 р.),зміни до Конституції України (8 грудня 2004), повернення та доповнення до зразка Конституції України 1996 р.(10 вересня 2010 р.) .

В українській конституційно-правовій науці суттєва увага приділяється проблемам організації і функціонування органів державної влади, взаємодії владних структур. Разом з тим стан цих розробок свідчить про те, що існує гостра необхідність у нових поглиблених дослідженнях зазначеної проблеми. Такого дослідження вимагає статус інститутів законодавчої, виконавчої і судової влади, їх місце в державно-правовому механізмі з точки зору теорії поділу влади, роль інститутів президентства, конституційної юстиції, інших державних органів у вирішенні проблеми державотворення, механізм їх відносин між собою. Необхідними умовами забезпечення нормального функціонування державних структур у режимі консенсусу є чітке правове регулювання цих відносин, створення єдиного внутрішньо узгодженого, стабільного законодавства, яке повинно базуватися на нормах Конституції України. Потребує вдосконалення конституційно-правовий механізм взаємовідносин різних гілок державної влади, який не лише забезпечуватиме реальний розподіл функцій та компетенції різних інститутів державної влади, а й сприятиме встановленню тісної взаємодії між ними.

Водночас сьогодні відсутня теорія взаємовідносин різних інститутів державної влади як самостійного інституту конституційного права, що існував би поряд з конституційно-правовим інститутом поділу державної влади в Україні. Немає спеціальних комплексних досліджень з цієї проблеми. До цього часу в основному розглядався державно-правовий статус кожної з гілок влади

окремо. Це, насамперед, стосується аналізу правової природи і місця в державному механізмі органів законодавчої, виконавчої гілок державної влади та президента, що досліджують у своїх наукових працях українські вчені: І. Болясний, В. Копєйчиков, Л. Кривенко, В. Погорілко, В. Речицький, І. Салій, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Яворський, інші відомі правознавці. Однак в їх наукових розробках висвітлюється правовий статус окремих державних органів і не достатньо аналізується стан та механізми їх взаємовідносин. Останнім часом у юридичній літературі детально досліджується правова природа Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, інститут президентства, їх роль і місце в системі державної влади. Разом з тим майже повністю поза увагою залишаються органи виконавчої влади, Конституційний Суд, Рахункова палата, інші державно-правові інституції, що відіграють істотну роль у забезпеченні оптимальних взаємовідносин та тісної взаємодії законодавчої і виконавчої гілок державної влади. В зв'язку з цим в українській науці виникає об'єктивна необхідність вивчення цих інституцій, дослідження їх місця і ролі в системі органів державної влади з метою розробки механізму оптимального співвідношення та взаємодії всіх владних структур. У роботі аналізуються основи і механізм взаємовідносин та роль інститутів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Ця наукова проблема ще не стала предметом ретельного дослідження, що свідчить про її наукову та практичну значущість, актуальність і перспективність.

Мета і основні завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування необхідності вдосконалення управлінського статусу законодавчого органу державної влади в Україні, обґрунтування існування конституційного принципу взаємодії владних структур у демократичній, правовій державі; теоретичне осмислення принципу поділу влади і взаємодії владних структур і на цій основі вирішення ряду теоретичних і практичних проблем організації державної влади в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в управлінні державою, що

складаються в процесі взаємовідносин інституту законодавчої влади в системі державної влади в Україні.

Предметом дослідження є конституційно-правовий механізм взаємовідносин законодавчого органу влади з усіма іншими органами державної влади в Україні.

Теоретична і практична основа дослідження ґрунтується на працях і висновках юристів - теоретиків у галузі конституційного права, а також на літературних джерелах з філософії, соціології, політології.

Робота в основному має характер теоретичного дослідження, емпіричну базу якого складає аналіз практики взаємовідносин Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Президента України.

Методологічна основа. Дослідження державної влади, механізму її реалізації, проблем взаємовідносин наприклад законодавчої і виконавчої влади неможливе без розкриття суті цих державно-правових інститутів та аналізу їх розвитку. Саме це і визначило методологічну основу дослідження. В процесі роботи використовувався діалектичний метод, сучасні методи пізнання, засновані на філософії загальнолюдських цінностей. Із спеціальних методів дослідження в роботі застосовані історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, системно-структурний і структурно-функціональний, статистичний, метод моделювання, прогнозування та інші.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

1.1. Теорія та історія взаємодії інститутів державної влади

Теорія розподілу влад зародилась у Франції в середині XVIII століття і була пов'язана, передусім з боротьбою буржуазії проти феодального абсолютизму, боротьбою з системою, що гальмувала розвиток суспільства і держави [19,с.67].

Дж. Локк розвиває компромісну теорію розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову, діючи ізольовано одна від одної. Монтеск'є був впевнений, що, якщо монарх буде управляти не втручаючись в судові функції, а законодавчі органи будуть видавати тільки закони, але не управляти країною, всі основні прошарки феодального суспільства будуть задоволені, зокрема буржуазія перестане бути ворогом аристократичної знаті. В цьому питанні Монтеск'є подібно до Дж. Локка орієнтувався на так звану Славну революцію 1688-1689 рр. в Англії, заснованому на класовому компромісі між буржуазією іфеодально-аристократичною владою. Про такий компроміс мріяв Монтеск'є і для Франції. Сама по собі теорія розподілу влад відігравала в часи Монтеск'є відому прогресивну роль, тому що в якійсь мірі обмежувала судову і законодавчу владу монарха. Але по суті вона страждала корінним недоліком, так як фактично вела до знищення єдності державної влади, робила виконавчу владу незалежною від законодавчих органів і по суті справи безконтрольною, а законодавчі органи перетворювала в заклади, які могли видавати закони але не мали права слідкувати за їх виконанням. Між окремими владами виникали конфлікти. Теорія розподілу влад типовий зразок компромісу французького просвітителя.

Пізніше теорія розподілу влад отримала сильний практичний і теоретичний розвиток**.** Передусім згадати Ж.-Ж. Руссо. На відміну від

Монтеск’є, Руссо вважав, що законодавча, виконавча і судова влади - особі прояви єдиної влади народу . Після цього тезис про єдність влади використовувався різними силами. Точка зору Руссо відповідала потребам часу і революційним процесам у Франції кінця XVIII століття. Якщо Монтеск’є намагався знайти компроміс, то Руссо обґрунтовував необхідність боротьби з феодалізмом. Як погляди Монтеск’є, так і погляди Руссо знайшли своє найбільш повне і послідовне відображення в Конституції США 1787 року. Преамбула до цього документу гласить: "Ми, народ Сполучених Штатів..." , відображаючи тим самим те, що народ є єдиним джерелом влади. Поряд з цим, в Конституції США проводиться досить чіткий організаційно правовий розподіл влад. Також в цьому документі знайшла своє відображення система "стримань і противаг": були передбачені процедура імпічменту, і вето президента, і багато інших інститутів, які є складовою частиною сучасного права [26,с.39].

Поява нової концепції була пов’язана з іменем Шарля Монтеск’є, людини, відомої не лише в якості прогресивного теоретика, але і як досвідченого практика державно-правової діяльності, який розуміє неефективність функціонування державних органів. В своїй фундаментальній праці "Про дух законів" (1748г.) Монтеск’є виклав результати довготривалого дослідження політико-правових встановлень декількох держав і прийшов до висновку, що "свобода можлива при будь-якій формі правління, якщо в державі владарює право, гарантує дотримання законності через розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно стримують один одного"[26, с.15]. В XIII главі 5-ої книги “Про дух законів” Монтеск’є порівнює деспотичне правління з звичаями дикунів Луізіани, котрі, бажаючи дістати з дерева плід, зрубують дерево під самий корінь. Так діє і деспотичне правління, само підрубуючи крону, на котрій воно тримається.

Як видно, ціль теорії - створення безпеки громадян от зловживання влад, забезпечення політичних прав і свобод.

Звичайно, що теорія розподілу влад виникла не на порожньому місці, вона була логічним продовженням розвитку політико-правових ідей, що виникли в XVII столітті в Англії, теорія розподілу влад стала частиною теорії правової держави.

Розглянемо конкретніше основні положення теорії розподілу влад (за Монтеск'є). По-перше, існує три гілки влади: законодавча, виконавча і судова, які повинні бути розділені між різними державними органами. Якщо ж в руках одного органа сконцентрується влада, різна за своїм змістом, то з'явиться можливість для зловживання цією владою, а відповідно, права і свободи громадян будуть порушуватись. Кожна гілка влади здійснює певні функції держави. Основне призначення законодавчої влади - "виявити право і сформулювати його у вигляді законів, які б були загальнообов'язковими. Виконавча влада у вільній державі призначена для виконання законів, що встановлюються законодавчою владою. Задача суддів в тому, щоб рішення і вироки завжди були лише точним застосуванням закону."[25, с.30]

По-друге повинна діяти система стримань і противаг, щоб влади контролювали дії один одного. Безумовно, зараз передбачений набагато ширший і різноманітніший механізм "стримань і противаг", ніж той, який ми бачимо в працях Ш.Монтеск'є, але вже в його роботах закладені основні принципи і інститути, завдяки яким взаємодіють органи державної влади. В наш час, як правило, законодавча влада обмежується референдумом, президентським правом вето, Конституційним Судом. Виконавча влада обмежена відповідальністю перед Парламентом. Але в конституційному проекті Монтеск'є недостатньо чітко проводиться ідея рівноваги влад. Законодавча влада - домінуюча, виконавчу владу Монтеск'є називає обмеженою, а судову - взагалі напіввладою.

Наступним положенням теорії розподілу властей є таке: визначена гілка влади повинна представляти інтереси конкретної соціальної групи. Судова гілка влади представляє інтереси народу, виконавча - монарха, верхня палата законодавчого зібрання - аристократії, нижня палата зібрання - інтереси

народу. Таким чином, ми бачимо, що існувало бажання досягнути компромісу в боротьбі буржуазії і прихильників абсолютизму.

Поряд з цим доцільно було б звернути увагу на історію розвитку української Конституції, а саме на моменти, що передбачали розподіл державної влади. Історичний розвиток цього процесу проходив поетапно.

Розглянемо Конституцію Пилипа Орлика, прийняту 5 квітня 1710 року на Козацькій Раді у м. Бендерах. Проаналізувавши розділ VI цієї Конституції ми можемо побачити, що Пилип Орлик пропонує проводити державне управління розмежувавши повноваження і об'єднавши всі гілки влади в єдиний державний механізм: "Якщо в незалежних державах дотримуються похвального і корисного для публічної рівноваги порядку, а саме і під час війни, і в умовах миру збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини, на яких і незалежні володарі у присутності Його Величності не відмовлялися підкорити свою думку спільному рішенню урядовців і радників, то чому ж вільній нації не дотримуватись такого ж прекрасного порядку?". Далі слідує, що першість в країні належить Генеральній старшині, якій підпорядковуються Полковники, що за характером обов'язків прирівнюються до радників. Щодо законодавчого органу, то від кожного полку повинні були бути обрані декілька знатних ветеранів "досвідчених і вельми заслужених мужів", що повинні були складати публічну раду. Ясновельможний Гетьман (так називає Пилип Орлик в Конституції гетьмана України) за Конституцією прирівнюється до президента у республіці з президентською формою правління. Взаємовідносини в державному механізмі визначаються так: "Генеральній старшині, Полковникам і Генеральним радникам належить давати поради теперішньому Ясновельможному Гетьману та його наступникам про цілісність батьківщини, про її загальне благо і про всі публічні справи. Без їхнього попереднього рішення і згоди, на власний розсуд (гетьмана) нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися...". Після обрання гетьмана повинні бути обрані три Генеральні Ради [15, с.56].

Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР),

що була ухвалена Українською Центральною Радою 29 квітня 1918 року була однією з найдемократичніших конституцій того часу і одне з найважливіших джерел державотворення в Україні. Такі високі досягнення правової думки, які були зроблені в ті часи і за досить короткий термін, повинні дати хороший приклад сучасним політичним діячам, і навчити їх хоча б інколи вивчати історію українського конституціоналізму, бо як свідчать українські правові пам'ятки, Україна завжди прагнула до демократичних змін у державній, культурній, соціально-економічній сферах життя, і вже тоді, в 1918 році досягла більшого свого розвитку, аніж ми на сучасному етапі, маючи вже двадцять років незалежності. Отже, за Конституцією УНР, зокрема в статтях 22-25 ми можемо побачити, що державна влада в Українській Народній Республіці походить від народу. Здійснюється вона за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Верховним органом влади в Республіці є Всенародні Збори, що безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу. Вони ж формують органи виконавчої і судової влади. Вища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів. Арбітром посеред цих двох влад є Генеральний Суд УНР. І що є дуже важливо, стаття 63 говорить: "Судових вирішень не можуть змінити ні законодатні, ні адміністраційні органи власті"[15,с.65].

Втілення принципу розподілу влад, як ми тепер переконуємось, пов'язане з ломкою усталених стереотипів, створенням принципово нових інструментів, яких у нас до цього часу не було. На заваді стоять об'єктивні та суб'єктивні фактори, головними з яких є важкий тягар недавнього колоніального минулого, відсутність демократичних традицій у сфері державного будівництва, політичні, соціальні, психологічні стереотипи.

Зрозуміло, що в системі влади найбільш вразливою і малоефективною є виконавча влада, головним призначенням і основною функцією якої є реалізація прийнятих рішень. Навіть хороший, досконалий закон нічого не вартий, якщо він не виконується або виконується аби як. Певна проблема полягає і в тому, що форма правління нині тісно зв'язана з організацією

верховної влади, яка склалася з часів безроздільного панування Рад народних депутатів. Принцип “одновладного правління”, у відповідності з яким вся повнота влади належала Радам, обумовив особливості і форми функціонування системи представницьких органів, головним з яких було їх верховенство, принцип демократичного централізму, подвійне підпорядкування виконавчих органів, панування вертикальних зв’язків тощо.

Донедавна наша наука, в тому числі і наука конституційного права, активно заперечувала необхідність визнання і впровадження в життя принципу “розподілу влад”, і, відповідно, інституту президентства, які вважалися “шкідливими і безперспективними для радянської демократії, чужими і ворожими передовій соціалістичній формі народовладдя”. Не останню роль у “відмові права на життя” президентства відіграла теорія поєднання законодавчої і виконавчої влади у діяльності механізму владарювання [32, с.45].

Відкидаючи буржуазний парламентаризм, засновники молодої Радянської держави відкидали тим самим теорію і практику розподілу влад, яка, на їх думку, виконувала соціальне замовлення пануючої буржуазії, забезпечувала експлуатацію широких мас трудящих .

Поєднання в руках Рад законодавчих і виконавчих повноважень ось, на думку радянських ідеологів, ключ до вирішення всіх питань державного будівництва.

Найбільш яскраве втілення ця ідея знайшла в діяльності вищих органів влади і управління. Так Рада Народних Комісарів РРФСР здійснювала як законодавчі, так і виконавчі функції. ЦВК СРСР, ЦВК союзних республік і їх Президії поряд із законодавчою і управлінською роботою виконували функції і повноваження глави держави. До речі, це свідчить проте, що вони не були організаційно чітко визначені й відокремлені, а їх компетенція в багатьох випадках була досить умовною. Про це говорить, наприклад, той факт, що після 1936 року функції колегіального президента в СРСР і в союзних республіках були покладені на відповідні Президії, але зі справжнім

президентством спільного тут нічого не було. Президії не мали також повноважень не тільки за суттю, але й за формою: вони на рівні Основного Закону не констатувалися, а практика була вкрай непослідовною і бідною.

Іншими словами життя засвідчило:

1) непридатність і навіть шкідливість теорії “поєднання влад”, “одновладного правління”;

2) необхідність розподілу влад як єдино можливої форми організації діяльності верховних владних структур.

Крапку в цій боротьбі поставила Конституція України, яка закріпила в ст. 6 принцип розподілу влад: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України” [1, с.3].

Звідси важливий висновок: з огляду на історичний досвід та світове надбання людства, треба створювати принципово нову, незнану у нас в Україні до цих пір форму правління, яка б забезпечила ефективне функціонування всього механізму здійснення народовладдя. Адже без чітко від лагодженої системи державних органів в Україні не можливо створити ту правову державу про яку мріяли видатні сини Українського народу: Шевченко, Грушевський, Франко та інші.

1.2. Поняття державної влади та конституційне визначення її меж

В сучасних умовах державотворення в Україні важливого значення набуває з’ясування сутності державної влади, яка є одним з видів загально соціальної категорії «влада», і тому їй притаманні усі ознаки останньої. Під владою розуміється реальна здатність суб’єкта влади, структурні елементи якого взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, з одного боку, а з іншого - втілювати у життя певні ідеї, погляди, переконання, власну волю, нав’язуючи їх, коли це необхідно, іншим суб’єктам

суспільних відносин з метою зміни цих суспільних відносин та приведення їх у новий, заздалегідь визначений самим суб'єктом влади стан. Важливе значення має вказівка на необхідність взаємодії структурних елементів влади, оскільки лише за умови взаємодії тих, хто здійснює процес володарювання, забезпечується стабільність та ефективність влади в цілому.

Під державною владою розуміється реальна здатність державних органів, що організовані та функціонують на основі демократичних принципів та взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, а при потребі змінювати ці суспільні відносини та приводити їх у новий, попередньо визначений стан. В умовах демократії органи державної влади формуються безпосередньо або через своїх представників народом, підконтрольні і підзвітні йому, виражають його інтереси та діють на основі правових приписів. При розкритті сутності державної влади з'ясовується: джерело її легітимності; зміст цієї влади; основоположні конституційні принципи її організації та функціонування; мета здійснення державної влади.

Державна влада є особливим різновидом соціальної влади. Якщо у первісному суспільстві соціальна влада має публічний (суспільний) характер, то в класово-організованому – політичний. У державі ми маємо справу з політичною владою. В аналізі політичних систем суспільства влада посідає таке саме місце, як гроші в економічних системах: вона має міцні корені в суспільному і приватному житті громадян.

Державна влада – публічно-політичні, вольові (керівництва – підкорення) відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм, зі спиранням, у разі потреби, на державний примус. Державна влада відносно самостійна і складає основу функціонування державного апарату [32, с.38].

Будь-яка державна діяльність потребує керівництва, керівництво – влади, а будь-яка влада – легітимності. Ознаки (риси) державної влади:

1) публічна влада – виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності (казенне майно, власні прибутки, податки);

2) апаратна влада – концентрується в апараті, системі органів держави і через ці органи здійснюється;

3) верховна влада – юридичне уособлює загальнообов'язкову волю всього суспільства, має у своєму розпорядженні монопольне право видавати закони і спиратися на апарат примусу як на один із засобів дотримання законів та інших правових актів;

4) універсальна влада – поширює владні рішення на усе суспільство: вони є загальнообов'язковими для всіх колективних і індивідуальних суб'єктів;

5) суверенна влада – відділена від інших видів влади усередині країни (від партійної, церковної та ін., від влади інших держав). Вона незалежна від них і має виключне монопольне становище у сфері державних справ;

6) легітимна влада – юридичне (конституційне) обґрунтована і визнана народом країни, а також світовою спільнотою. Наприклад, представницькі органи набувають легітимності в результаті проведення виборів, передбачених і регламентованих законом.

Нелегітимна влада вважається узурпаторською. Узурпацією є порушення правових процедур при проведенні виборів або їх фальсифікація. Зловживання легітимною владою, тобто використання її в протизаконних цілях на лихо суспільству і державі, перевищення владних повноважень, є також узурпацією влади. Стаття 5 Конституції України говорить: «Ніхто не може узурпувати державну владу»[1,с .4].

7) легальна влада – узаконена у своїй діяльності, в тому числі у застосуванні сили в межах держави (наявність спеціально створених органів для утримання влади і втілення її рішень у життя). Легальність – це юридичне вираження легітимності: здатність втілюватися в нормах права, функціонувати в межах закону. Діяльність легальної влади спрямована на стабілізацію суспільства. Нелегальна влада (наприклад, мафіозна, злочинна) діє поза рамками закону, вносить беззаконня і безладдя до суспільства. Яке співвідношення держави і державної влади? Поняття «держава» і «державна влада» – близькі і багато в чому збіжні. У ряді випадків вони вживаються як тотожні, взаємозамінні. Але

між цими поняттями є й відмінності. Поняття «держава» є місткішим: воно охоплює не лише владу саму по собі, але й інші інститути, органи влади. Державна влада – це самі владостосунки (керівництво /панування/ – підкорення).

Поняття влади є одним із центральніших у сучасній політології. Воно дає ключ до розуміння політичних інститутів, політичних рухів і самої політики. Визначення політичної влади, її сутності має найважливіше значення для розуміння природи політики та держави, уможливлює виокремлення політики й політичних відносин з усієї сукупності, соціальних відносин. Влада – це основний елемент, що зв'язує політичну систему суспільства в одне ціле.

Після проголошення державної незалежності України в 1991 році розпочалося створення нової системи державної влади відповідно до принципів ліберальної демократії. Важливою інновацією в усіх пострадянських країнах стало запровадження поста Президента держави, що свідчило про спрямованість на президентсько-парламентський різновид побудови системи влади. Особливістю стосунків законодавчої й виконавчої влади в Україні є, однак, те, що Президент лише пропонує кандидата на посаду прем'єр-міністра, а Верховна Рада затверджує чи відкидає запропоновану кандидатуру. Таким чином, відповідальність за призначення голови уряду розподіляється між Президентом і парламентом.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, закріпила механізм реалізації суверенної державної влади в Україні на засадах суверенітету народу (ст.5), принципів верховенства права (ст.8) та розподілу влади (ст.6)[1,с.4].

Які ж можуть бути вихідні положення у процесі розкриття сутності державної влади, виходячи зі змісту Конституції України? На мій погляд, для виявлення згаданих положень треба з'ясувати такі питання:

який зміст цієї влади;

які основоположні конституційні принципи організації і діяльності державної влади;

що покладено в основу розмежування функцій здійснення державної влади;

яка система органів, що здійснюють державну владу;

яка мета здійснення державної влади.

Розкриття змісту цих питань дають змогу визначити основні елементи, складові державної влади в Україні, які у своїй сукупності і допоможуть сформулювати саме визначення цього конституційно-правового інституту. Розподіл влад - не застиглий стан відокремлених державних структур. Це працюючий механізм, який досягає єдності на основі складного процесу погоджень і спеціальних правових процедур, передбачених на випадок конфліктних ситуацій. Власне, із законодавчого закріплення принципу розподілу державної влади і починається її організація.

Будучи суверенною, державна влада діє в певних рамках. Зокрема, Конституція України встановила нормативні та організаційні межі діяльності державної влади в Україні. Так нормативні обмеження означають функціонування органів державної влади в межах встановлених законом повноважень (ст.19) [2,с.20]. Притому слід нагадати про зобов'язуючу дію саме правового закону, тобто такого, який відповідає уявленням про справедливість, є визнаний суспільством і спрямований на дотримання чи реалізацію прав і свобод людини, що є найвищою цінністю і метою діяльності органів державної влади, держави в цілому.

Окремою категорією обмежень державної влади є обмеження її правами і свободами людини які є головною метою діяльності цих органів (ст.3) і тому можуть бути визнані межею, яку державна влада не переступає. Здійснення державної влади обмежене суверенітетом народу, який є "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні" (ст.5) [1, с.4].

Керуючись принципом розподілу влади, на основі якого функціонує державна влада України (ст.6), кожна із трьох гілок влади – законодавча, виконавча і судова – діють незалежно, самостійно в межах визначеної законом компетенції і наділені певними засобами та способами впливу одна на одну (організаційно-функціональні обмеження), що має забезпечити ефективне виконання державних функцій та утримати органи влади від її узурпації.

Лише практичне втілення в державний механізм України принципів організації та функціонування державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, оптимальне забезпечення чітких взаємовідносин між ними є реальним проявом реалізації народного суверенітету, забезпечення вільного розвитку інститутів громадянського суспільства, пріоритету прав і свобод людини.

1.3. Функції Верховної Ради України

Верховна Рада України має право внести зміни до Конституції України, визначити Всеукраїнський референдум про зміну території України. Найважливішим завданням Верховної Ради є прийняття законів нашої країни. Саме законами визначаються норми життя України – права, свободи і обов'язки людини, питання громадянства, національні і мовні питання, загальні засади зовнішньополітичної діяльності, місцевого самоврядування, судоустрою, кримінального, цивільного і адміністративного законодавства. Закони України визначають порядок охорони кордону, територіальний устрій України, організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України.

Тільки Верховна Рада України може впроваджувати податки, визначати порядок направлення українських військових підрозділів до інших країн чи, навпаки, перебування іноземних військ на території України. Згідно із законами України встановлюють військові і спеціальні звання (дипломатів, прокурорів, державних службовців тощо), державні нагороди, оголошують амністію, запроваджують державні символи.

Крім законодавчих, Верховна Рада виконує й інші важливі функції, зокрема визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики України, призначає вибори Президента, затверджує чисельність і структуру Збройних Сил, дає згоду на обов'язковість для України міжнародних угод (ратифікація) чи анулює їх (цю дію називають денонсацією).

Особливу увагу в Конституції приділено прийняттю державного бюджету України. Бюджет – це документ, в якому визначено всі прибутки і видатки держави на рік. Від нього залежать стан господарства і рівень життя кожного громадянина країни. Державний бюджет України Верховна Рада затверджує щорічно. Готує бюджет Кабінет Міністрів України, він звітує перед Верховною Радою про його виконання. Для контролю за виконанням бюджету створено спеціальний орган – Рахункову палату [5,с.14].

Важливим завданням, покладеним на парламент України, є участь у формуванні судової влади – призначення третини суддів Конституційного Суду, обрання інших суддів безстроково.

Постійно діючий характер українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на чотири роки і здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Постійно діючий характер Верховної Ради є одним з найістотніших результатів реформування держави, державної влади, в тому числі законодавчої, яке здійснюється від часу проголошення незалежності України. Завдяки цим та багатьом іншим зрушенням Верховна Рада як орган законодавчої влади остаточно перетворилась на парламент, який став реальним органом законодавчої влади.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є пріоритетним органом в системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі.

Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та з суб’єктами політичної системи: політичними партіями тощо.

Найбільш тісними і багатогранними є відносини парламенту з Президентом. Це зумовлено їхніми функціями і повноваженнями, передбаченими Конституцією та законами, системою втримань і противаг один

щодо одного та іншими обставинами.

Вихідним повноваженням Верховної Ради у взаємовідносинах з Президентом є право парламенту призначати вибори Президента у строки, визначені Конституцією (ст. 85). Новообраний Президент, заступаючи на свій пост, складає присягу народові України на урочистому засіданні Верховної Ради (ст. 104 Конституції), виявляючи тим самим повагу як безпосередньо до народу, так і до парламенту України [1,с.45].

Але головним змістом взаємовідносин парламенту і Президента є сам хід здійснення ними своїх функцій і повноважень.

Зокрема, Верховна Рада заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 85 Конституції), направляє новоприйняті закони Президентові (ст. 94 Конституції); надає у встановленому законом строки згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України, які укладає, як правило, Президент.

Чільне місце у взаємовідносинах Президента з парламентом посідають питання формування органів державної влади. Так, парламент надає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна, Голови державного комітету телебачення і радіомовлення, Генерального прокурора України, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади тощо.

Є випадки, коли роль парламенту щодо призначень та інших дій відносно посадових осіб значно вагоміша, хоча це відбувається також за поданням Президента, а іноді й без нього, як-от призначення чи обрання частини складу колегіальних органів державної влади тощо. Зокрема, за поданням Президента парламент призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України, призначає на посаду та припиняє повноваження Центральної виборчої комісії.

Широко передбачена Конституцією участь парламенту у формуванні

органів державної влади на паритетних засадах з Президентом та іншими органами державної влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 Конституції) тощо [1,с.32].

Окрім того, Верховна Рада приймає рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш, як третиною конституційного складу Верховної Ради; має право усунути Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому Конституцією (ст. 111).

Багатофункціональними є відносини парламенту з Кабінетом Міністрів, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст. 113 Конституції). Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, розглядає і приймає рішення щодо схвалення (не схвалення) програми діяльності Кабінету Міністрів, здійснює контроль за його діяльністю.

За пропозицією не менш як третини народних депутатів від її конституційного складу Верховна Рада може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри йому більшістю від конституційного складу Верховної Ради, наслідком якої є відставка Кабінету Міністрів.

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради щодо Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади є прийняття нею законів про організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби та ін.

Багатогранними є відносини Верховної Ради з органами судової влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду, обирає суддів судів загальної юрисдикції, призначає трьох представників до Вищої ради юстиції.

Парламент як орган законодавчої влади визначає законами України

судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію та діяльність прокуратури.

Багатогранною є взаємодія парламенту з органами правосуддя і прокуратури у процесі здійснення парламентського контролю.

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 [1,с.33].

Основними напрямами контрольної діяльності Верховної Ради є:

1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;

2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;

3) бюджетно-фінансовий контроль;

4) прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України;

5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради;

6) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;

7) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

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 ст. 116 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.

Одними з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради по здійсненню парламентського контролю є бюджетно-фінансовий контроль і контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини й громадянина. Відповідно до ст. 9 Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається Верховною Радою України(ст. 101 Конституції) [1,с.43].

Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради (ст. 98 Конституції).

Для успішного функціонування нових і оновлених структур Верховної Ради першочерговим є істотне зміцнення їхньої правової бази, зокрема: прийняття законів про регламент, комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та інших; створення відносно цілісної системи інфраструктури парламенту; широке залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради всіх суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного й установчого процесу; забезпечення тіснішої взаємодії Верховної Ради та цих органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян.

До повноважень Верховної Ради також належить: [1,с 32].

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

2) 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;

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

4) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

5) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

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

7) 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;

8) 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;

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

10) 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;

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

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

13) 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;

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

Однією з основних традиційних форм парламентського контролю є запити – парламентські та депутатські. Зокрема, як вже зазначалося, відповідно до Конституції України (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як третиною конституційного складу Верховної Ради [1,с.32].

Отже, очевидно, що на Верховну Раду України покладено дуже відповідальні повноваження в галузі законотворчості та інші функції по здійсненню державної влади в Україні.

1.4. Внутрішня організація Верховної Ради України

Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, Регламентом Верховної Ради, законами України про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата України, іншими законодавчими актами. Відповідно до цих правових актів, основними організаційними формами роботи Верховної Ради є її сесійні засідання.

Регламент Верховної Ради України має силу закону, який встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру, порядок здійснення контрольної діяльності, процедуру окремих видів діяльності Верховної Ради, її органів і організацій, народних депутатів, посадових осіб та інші процедури, а також функції органів Верховної Ради України та її посадових осіб, які випливають з їх повноважень, встановлених Конституцією України.

Ст. 82 Конституції України закріплює, що Верховна Рада України працює сесійно [1,с.31].

Поняття „сесія Верховної Ради України" означає термін, протягом якого парламент України проводить свої пленарні засідання та приймає рішення з питань, віднесених до його відання Конституцією та законами України. У перерві між пленарними засіданнями проводиться засідання комітетів та інших органів Верховної Ради.

Сесії Верховної Ради поділяються на чергові та позачергові.

Згідно з ч. 1 ст. 83 Конституції України, чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. В зв`язку з їх конституційною визначеністю щодо часу свого початку, чергові сесії не скликаються.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента. У разі введення воєнного або надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається у дводенний термін без скликання (ч. 3 ст. 83 Конституції України) [1,с.31].

Окремо Конституція України та Регламент Верховної Ради регулюють процедуру першої сесії новобраної Верховної Ради. Так, Верховна Рада України збирається без скликання на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. При цьому Верховна Рада згідно з ч. 2 ст. 82 Конституції України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Перше після виборів пленарне засідання Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат України і веде його до обрання Президії сесії. Президія сесії призначає головуючого на кожне засідання Верховної Ради, організовує роботу Верховної Ради і підписує прийняті нею акти до обрання Голови Верховної Ради та його заступників. Далі засідання Верховної Ради веде Голова Верховної Ради або його заступники.

У сесійний період щотижнева робота Верховної Ради та її комітетів починається у вівторок о 10 годині і закінчується у п’ятницю о 14 годині. Понеділок кожного тижня відводиться для самостійної роботи депутатів, пов’язаної із здійсненням депутатських повноважень, для їх роботи в депутатських фракціях або у виборчих округах. Пленарні засідання Верховної Ради проводяться згідно з розкладом засідань. Їх відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники, а на першій сесії новообраної Верховної Ради – найстарший за віком народний депутат, а після обрання Президії сесії – члени Президії. Якщо ці особи з яких-небудь причин не здійснюють цього, то ці функції виконує обраний депутатами головуючий на засіданні.

Головуючий на засіданні Верховної Ради згідно з Регламентом здійснює такі завдання: відкриває, закриває та неупереджено веде засідання, оголошує перерви в засіданнях Верховної Ради; вносить на обговорення проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради, оголошує їх повну назву, редакцію та ініціаторів внесення; інформує про матеріали, що надійшли до Верховної Ради; організовує розгляд питань; повідомляє списки осіб, які записались для виступу; надає слово для доповіді (співдоповіді), виступу, оголошує наступного промовця; створює рівні можливості депутатам для участі в обговоренні питань; ставить питання на голосування, оголошує його результати; забезпечує дотримання Регламенту всіма присутніми на засіданні; робить офіційні повідомлення, а також ті, які вважає за необхідне оголосити з урахуванням вимог Регламенту; вживає заходів для підтримання порядку на засіданні; має право виправляти фактичні помилки, допущені у виступах на пленарному засіданні; здійснює інші повноваження, що випливають з регламенту. Під час засідання Верховної Ради голосуючись зобов’язаний утриматися від коментарів і оцінок щодо промовців та їх виступів.

Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів [7, с.7].

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу,

готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

Засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання може бути проведено за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ч. 1 ст. 84 Конституції України) [1,с.32].

На початку кожного засідання Верховної Ради головуючий проводить за допомогою електронних засобів поіменну реєстрацію народних депутатів України, присутніх на засіданні, інформую Верховну Раду про кількість депутатів, про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. На початку першого засідання кожного робочого дня головуючий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, в якій

їх включено до порядку денного засідання.

Робота Верховної Ради України ведеться державною мовою.

У разі, коли промовець не володіє державною мовою, він має право виступати іншою мовою. Про свій намір виступити іншою мовою промовець завчасно повідомляє головуючого на засіданні у заяві на виступ, якщо бажає, щоб було забезпечено переклад його виступу на українську мову. Секретаріат Верховної Ради забезпечує переклад його виступу на українську мову.

Під час засідання Верховної Ради депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які заважають викладенню або сприйманню виступу.

В Регламенті Верховної Ради значна увага приділяється питанням дисципліни та етики на пленарних засіданнях. Так, якщо депутат своєю поведінкою заважає проведенню засідання Верховної Ради, головуючий на засіданні попереджає його персонально і закликає до порядку. Після повторного попередження протягом дня головуючий за згодою більшості депутатів від їх фактичної кількості, визначеною без обговорення шляхом голосування, може запропонувати депутату залишити зал до кінця засідання. Якщо депутат відмовляється залишити зал, головуючий на засіданні припиняє засідання до виконання депутатом його вимоги. У таких випадках за висновком комітету, до компетенції якого належить питання депутатської етики, Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення депутата права брати участь в пленарних засіданнях (до п’яти засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету „Голос України”. У разі брутального порушення дисципліни або перешкод у проведенні засідання головуючий на засіданні може оголосити перерву або закрити засідання.

Обговорення питання порядку денного завершується прийняттям відповідного рішення. Згідно з ч. 2 ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування [1,с.32].

Голосування здійснюються депутатами особисто в залі засідань Верховної

Ради або у відведеному для таємного голосування місці біля залу засідань.

Регламент передбачає такі види голосування у Верховній Раді: сигнальне, відкрите нефіксоване і відкрите фіксоване (поіменне). При цьому сигнальне застосовується не для прийняття рішення, а оголошується головуючим для того, щоб з'ясувати кількість депутатів, які не підтримують або заперечують проти тієї чи іншої пропозиції. Сигнальне голосування проводиться без обговорення і здійснюється підняттям руки; при цьому підрахунок голосів не проводиться і про прийняття рішення не оголошується. Головуючий на засіданні Голова Верховної Ради і його заступники в сигнальному голосуванні участі не беруть.

Відкрите нефіксоване та відкрите фіксоване голосування здійснюється за допомогою електронної системи підрахунку голосів, яка працює в одному з двох режимів: без можливості фіксації персональних результатів голосування кожного депутата; з можливістю фіксації (у тому числі роздрукуванням) персональних результатів голосування кожного депутата.

Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-кого з депутатів, підтриманою не менш як однією третиною народних депутатів, які взяли участь у голосуванні. Результати поіменного голосування роздруковуються відразу після голосування і надаються уповноваженим представникам депутатських груп (фракцій) за їх зверненням, а також для ознайомлення депутатам за їх зверненням.

Таємне голосування шляхом подання бюлетенів застосовується Верховною Радою, як правило, при персональних обраннях, призначеннях, затвердженнях на посади чи до складу колегіальних органів або відкликаннях чи усуненнях з посади.

Згідно зі ст. 91 Конституції України закон України, постанова Верховної Ради та інше рішення (крім процедурного або зазначеного в законі окремо) вважаються прийнятими, якщо після їх обговорення на пленарному засіданні за них проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради. Законопроект про внесення змін до Конституції України вважається

прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні за винятком випадків, передбачених законодавством [2,с.38].

Під час розгляду і обговорення питань порядку денного надається час для доповіді – не менше 30 хвилин, співдоповіді – 20 хвилин і заключного слова – 10 хвилин. Виступаючим у обговоренні надається час тривалістю 10 хвилин: для заяв, внесення запитів, резолюцій, виступів у „різному" – 5 хвилин; для виступів щодо кандидатур, процедури та мотивів голосування, пояснень, зауважень, пропозицій, повідомлень і довідок, внесення поправок – 3 хвилини (ст. 3.3.1 Регламенту). Наленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого. При цьому промовець має висловлюватися тільки з того питання, з якого йому надано слово [22,с.4].

Таким чином, вбачається, що внутрішня організація роботи Верховної Ради України чітко виписана та закріплена в Конституції України та Регламенті Верховної Ради України.

Отже, за умов додержання народними депутатами України всіх встановлених для них правил, безперечно гарантована плідна та надзвичайна поважна робота щодо прийняття Законів України та інших нормативних актів.

РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

2.1. Організаційна структура Верховної Ради України

Однією з істотних особливостей українського парламенту є його одно палатність. Така структура, як зазначалось вище, не є типовою для великих і середніх держав, але в Україні на це є вагомі причини об'єктивного і суб'єктивного характеру. Однопалатна структура українського парламенту зумовлена насамперед тим, що Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції), становлення парламентаризму в Україні (в його класичному розумінні) перебуває на початковому етапі, українське суспільство і, як наслідок цього, український парламент є лише відносно структурованими, а організація державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову утвердилася в Україні далеко ще не в усіх відношеннях та іншими об-ставинами.

Відповідно до ст. 5 Конституції України народ України здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування. Єдиний орган законодавчої влади в Україні – парламент – складається з 450 народних депутатів, які обираються на основі демократичних принципів [2, с.4].

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на підставі мандату народного депутата України.

Мандат (лат. mandaum – наказ, доручення) - це документ, якій засвідчує легітимність (законність) повноважень депутата будь-якого представницького органу, а також обсяг повноважень, прав та привілеїв депутата. Характер депутатського мандату обумовлює депутатська недоторканність (імунітет), право на винагороду за депутатську діяльність, а також форма стосунків депутата з виборцями. Депутатський мандат може бути імперативним або загальнонаціональним. У більшості цивілізованих країн депутатський мандат є

загальнонаціональним (або вільним). Депутат вважається представником всієї нації (тобто народу, держави), а не лише окремого виборчого округу. Депутат не може бути обмежений наказами виборців, а виборці не можуть відкликати депутата. У соціалістичних та деяких постсоціалістичних країнах існує імперативний мандат, характерною ознакою якого є відповідальність депутата перед виборцями свого округу, які мають право давати накази депутатові і навіть відкликати його у випадках, передбачених законом. В Італії, ФНР, Японії та деяких інших країнах імперативний мандат забороняється конституцією. Мандат народного депутата України з прийняттям Конституції України 1996 року став вільним, отже тепер депутат не може бути відкликаний виборцями чи бути пов'язаний наказами виборців. Водночас мандат депутата місцевої ради все ще залишається імперативним.

Законодавство про статус депутатів в Україні складається з Конституції України (ст. ст. 76, 78 – 81, 86, 93), Закону України „Про статус народного депутата України" від 17.11.1992 року, Закону України „Про статус депутатів місцевих рад" від 11.07.2002 року, Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 року та інших нормативних актів.

Відповідно до цих актів, можна визначити, що народний депутата України – це представник українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України.

Голова Верховної Ради України та його заступники.

Керує Верховною Радою України Голова Верховної Ради України, який обирається народними депутатами таємним голосуванням. Голова Верховної Ради України (Стаття 88 Конституції України) [1, с.37].

1. веде засідання Верховної Ради України;
2. організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
3. підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
4. представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами

державної влади України та органами влади інших держав;

5. організовує роботу апарату Верховної Ради України;

6. проводить засідання Ради голів фракцій і Ради голів комітетів, на яких обговорюється порядок денний сесії. Остаточно порядок денний роботи сесії затверджується на засіданні Верховної Ради.

Голові Верховної Ради України допомагають два його заступники, які обираються народними депутатами таємним голосуванням за пропозицією Голови.

Роботу Голови Верховної Ради України і його заступників забезпечують відповідні секретаріати.

Комітети Верховної Ради України.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, у частині першій та другій статті 89 визначила, що Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради, обирає голів цих комітетів. Комітети здійснюють попередній розгляд питань, що віднесені до повноважень Верховної Ради України. Виходячи з цих вимог Конституції, Верховна Рада 5 травня 1997 року ухвалила Постанову "Про перетворення постійних комісій Верховної Ради України у комітети" [2, с.37].

Попередня Конституція України передбачала, що Верховна Рада обирала з числа народних депутатів України постійні комісії для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки питань, що належали до відання Верховної Ради, а також для сприяння проведенню в життя законів України та інших рішень, прийнятих Верховною Радою, контролю за діяльністю державних органів і організацій. Згідно з цією Конституцією постійні комісії були суб’єктами права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України Нова Конституція України це право за комітетами не закріпила.

Тимчасові спеціальні і слідчі комісії Верховної Ради України.

Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для

підготовки і попереднього розгляду питань, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес – тимчасові слідчі комісії.

Організація і порядок діяльності цих комісій визначаються Регламентом Верховної Ради України з урахуванням відмінностей, пов'язаних як з їх функціональною спрямованістю, так і зі специфікою методів вирішення завдань, поставлених перед ними Верховною Радою України.

У своїй діяльності тимчасові слідчі комісії незалежні, а оцінку їх роботи дає лише Верховна Рада України. Висновки комісій не е вирішальними для суду і слідства, вони мають лише рекомендаційний характер.

Відповідно до глави 2.1 Регламенту Верховна Рада обирає із числа народних депутатів України Лічильну комісію. Тимчасова Лічильна комісія після створення комітетів набуває статусу Лічильної комісії і виконує свої функції до закінчення повноважень Верховної Ради [22,с.32].

Крім того, відповідно до статті 10 Закону України "Про приватизацію державного майна" Верховною Радою створюється спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Контрольна комісія обирається на строк повноважень Верховної Ради чергового скликання. Народні депутати, обрані до складу Контрольної комісії, не припиняють своєї діяльності в роботі постійних комітетів. Згідно з Положенням, що затверджено Верховною Радою України ЗО червня 1994 року, Контрольна комісія здійснює контроль за додержанням законодавства України про приватизацію, виконанням Державної програми приватизації.

Апарат Верховної Ради України.

Апарат Верховної Ради України складають: Секретаріат Верховної Ради України (до якого входять загальний секретаріат, секретаріати комітетів Верховної Ради України, секретаріати Голови Верховної Ради України і його заступників та апарат депутатських фракцій, груп); Управління справами Верховної Ради України; Інститут законодавства Верховної Ради України; Видавництво Верховної Ради України (Парламентське видавництво).

Очолює апарат Верховної Ради України Керівник апарату Верховної Ради

України, який призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України. Керівник апарату підпорядковується безпосередньо Голові Верховної Ради України. Керівник апарату очолює Секретаріат Верховної Ради України.

Секретаріат Верховної Ради України [8,с.47].

Секретаріат Верховної Ради України є складовою частиною апарату Верховної Ради України. Здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційно-аналітичне, кадрове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів, народних депутатів України.

До Секретаріату Верховної Ради України входять:

1. Секретаріат Голови Верховної Ради України;
2. Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради України;
3. Секретаріат Заступника Голови Верховної Ради України;
4. Управління організаційної роботи з комітетами;
5. Юридичне управління;
6. Науково-експертне управління;
7. Науково-аналітичне управління;
8. Відділ зв’язків з органами правосуддя;
9. Відділ обслуговування пленарних засідань Верховної Ради України;
10. Відділ контролю;
11. Загальний відділ;
12. Відділ редагування стенографічних матеріалів;
13. Відділ інформаційно-бібліотечного забезпечення;
14. Відділ технічної роботи з документами Перший відділ;
15. Управління комп’ютеризованих інформаційних систем та мереж;
16. Відділ по зв’язках з місцевими органами влади і самоврядування;
17. Відділ з питань звернень громадян;
18. Відділ міжпарламентських зв’язків;
19. Прес-служба;
20. Відділ кадрів;

21. Сектор мобілізаційної роботи;

22. Секретаріати комітетів Верховної Ради України;

23. Апарат депутатських фракцій, груп;

24. Комісія у справах колишніх партизанів Великої Вітчизняної війни 1941 - 1945рр. при Верховній Раді України.

Управління справами Верховної Ради України [8, с.62].

Управління справами Верховної Ради України є складовою частиною апарату Верховної Ради України. Управління справами очолює Керуючий справами, який одночасно є заступником Керівника апарату Верховної Ради України з фінансових та господарських питань. На Управління справами покладається фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України та її апарату, забезпечення соціально-побутових, житлових та інших умов діяльності народних депутатів України та працівників апарату. Для здійснення цих функцій у підпорядкуванні Управління справами знаходяться виробничі, господарські та соціально-побутові структури, що забезпечують діяльність Верховної Ради України, які до складу її апарату не входять.

Безпосередньо до Управління справами Верховної Ради України входять:

1. Відділ бухгалтерського обліку, фінансів та економічного аналізу;
2. Загальний відділ;
3. Відділ правової роботи та взаємодії з народними депутатами України;
4. Відділ медичного, санаторного та побутового обслуговування;
5. Відділ забезпечення протокольних заходів та господарського обслуговування;
6. Відділ зв’язку та телерадіол систем;
7. Відділ будівництва, капітального ремонту і технічного нагляду;
8. Відділ матеріально-технічного постачання;
9. Сектор забезпечення комп’ютерних програм і обробки інформації;
10. Інститут законодавства Верховної Ради України.

Інститут законодавства Верховної Ради України е науково-дослідним

прикладним структурним підрозділом у складі апарату Верховної Ради України, основним завданням якого є здійснення науково-методичного забезпечення законодавчого процесу та організація розробки або проведення експертизи найважливіших законопроектів за дорученням керівництва Верховної Ради України координація наукових досліджень з питань формування національної системи законодавства України

Очолює Інститут законодавства директор, який підпорядковується Голові Верховної Ради України, а з оперативних питань координації діяльності – Керівнику апарату Верховної Ради України. У структурі Інституту законодавства утворюються такі підрозділи:

1. Відділ теорії та методології законодавчої діяльності і систематизації законодавства;
2. Відділ конституційного законодавства та державного будівництва;
3. Відділ адміністративного та фінансового законодавства;
4. Відділ цивільного та господарського законодавства;
5. Відділ трудового та соціального законодавства;
6. Відділ кримінального та виправно-трудового законодавства;
7. Відділ міжнародного та порівняльного законодавства;
8. Відділ інформаційного та організаційно-технічного забезпечення;
9. Сектор бухгалтерського обліку, економіки та аналізу;
10. Договірно-правовий сектор;
11. Редакційно-видавничий сектор.

Видавництво Верховної Ради України (Парламентське видавництво) [8,с.67].

Парламентське видавництво є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України на яке покладається видання офіційних документів парламенту, редакційне забезпечення публікаторської діяльності комітетів, інформаційних аналітичних та науково-дослідних підрозділів апарату Верховної Ради України, випуск наукової, інформаційно-довідкової та методичної літератури з питань державного будівництва і правова підготовка бібліографічних та рекламно-

інформаційних видань.

Очолює видавництво керівник видавництва, який підпорядковується Голові Верховної Ради України, а з оперативних питань координації діяльності – Керівнику апарату Верховної Ради України.

У структурі видавництва діють такі підрозділи:

1. Відділ підготовки та випуску офіційних видань;

2. Відділ підготовки та випуску наукових і довідково-інформаційних видань;

3. Відділ технічного забезпечення та економіки;

4. Відділ організаційно-правового та інформаційного забезпечення.

Рахункова Палата.

Одним із структурних підрозділів Верховної Ради України є Рахункова палата. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про рахункову палату" [5,с.3].

Рахункова палата Верховної Ради України (далі - Рахункова палата) є постійно діючим вищим органом державного, фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Рахункова палата є юридичною особою, має свою печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України. Місце знаходженням Рахункової палати є місто Київ.

Основними завданнями Рахункової палати є (ст.2 Закону України "Про рахункову палату):

1. Організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням доходної та видаткової частин Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

2. Здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;

3. Контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля, використанням об’єктів права власності, які не підлягають приватизації;

4. Контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик, економічної та іншої допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, а також щодо укладання угод про державні позики і кредити, здійснення контролю за використанням кредитів, одержаних Україною від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій, і позик, які не передбачені Державним бюджетом України;

5. Контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;

6. Здійснення контролю за грошовою емісією, використанням золотого запасу, дорогоцінних металів, каміння, наданням кредитів та здійсненням операцій по розміщенню золотого і валютного резервів;

7. Аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому;

8. Регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;

9. Виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини керує інституцією, яка не входить до структури Верховної Ради. Це самостійний конституційний орган влади. Він функціонує при Верховній Раді незалежно від державних органів та посадових осіб. По відношенню до нього Верховна Рада виступає як

вищий орган управління. Його діяльність "доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод " (стаття 4 закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини").

У Законі, який було прийнято Верховною Радою 23 грудня 1997 року, зазначається, що "парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини" (стаття 1) [4,с. 3].

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений є:

1. захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2. додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб’єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;

3. запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4. сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5. поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6. запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7. сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право (за статтею 13 Закону) [6,с.45]:

1. невідкладного прийому вищими посадовим особами держави,

керівниками органів місцевого самоврядування;

2. бути присутніми на засіданнях Верховної Ради, Кабінету міністрів, Конституційного Суду, Верховного Суду, суддів загальної юрисдикції;

3. безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності;

4. на ознайомлення з документами, включаючи документи органів прокуратури і судів;

5. вимагати від посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування проведення перевірок діяльності підконтрольних їм підприємств, установ і організацій;

6. запрошувати посадових осіб і громадян України для отримання від них пояснень щодо обставин, що перевіряються;

7. відвідувати місця попереднього ув'язнення і установи відбування покарань засудженими, установи примусового лікування;

8. бути присутніми на засіданнях судів усіх інстанцій;

9. перевіряти стан додержання встановлених прав людини і громадянина державними органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності.

2.2. Співвідношення законодавчої та виконавчої гілок державної влади в аспекті політичного режиму

Форми і методи взаємовідносин органів державної влади, і перш за все - законодавчих та виконавчих органів, органічно пов'язані з типом політичного режиму, як відповідної сукупності прийомів і способів здійснення владної

діяльності. Сам термін «політичний режим» не отримав достатнього наукового визначення. На відміну від вітчизняної науки, переважна більшість представників якої під політичним режимом розуміють відповідну сукупність прийомів і способів здійснення державної влади, в зарубіжній теорії пропонуються й інші визначення та критерії класифікації цього феномену [23,с.43]. Одні вважають його формою здійснення державної влади і, відповідно, виділяють президентські та парламентські політичні режими; інші, залежно від типу партійної системи, виділяють однопартійні, мультипартійні та інші види політичних режимів. Вказуючи на певні позитивні моменти такої класифікації, будемо притримуватися класичного поділу політичних режимів на демократичні та антидемократичні залежно від способів реалізації державної влади.

Однією з основних характеристик будь-якого політичного режиму є співвідношення повноважень законодавчої і виконавчої гілок державної влади. В умовах демократії воно має відображати певний баланс гілок влади, а при авторитарному режимі повноваження виконавчої влади значно посилюються за рахунок обмеження прав парламенту. Найбільш оптимальне і продуктивне функціонування державної влади, співпраця та взаємодія законодавчої та виконавчої її гілок можливі лише в умовах демократичного політичного режиму.

Реформування демократичної української державності, в основі якої є народовладдя і права людини, безпосередньо пов’язано зі становленням у країні демократичного політичного режиму, при якому всі гілки влади в своїй діяльності будуть орієнтуватися на демократичні форми і методи реалізації своїх владних повноважень.

Що ж таке політичний режим? З точки зору етимології цієї категорії, термін "режим" походить від французького regime – управління, правління і розуміється в кількох значеннях: [25, с. 460] а) державний лад, форма правління; б) точно встановлений розклад життя; в) система правил заходів необхідних для певної мети ; г) система правління, будь-який систематичний

контроль за його здійсненням . Слово "політика", яке сьогодні є однією з визначальних політико-правових категорій, походить від латинського politica , що означає: а) діяльність державної влади, партії чи суспільної групи в галузі внутрідержавного управління та міжнародних відносин; б) мистецтво та науку управління державою, суспільні відносини та суспільне життя в цій сфері . Звідси політичний режим – це система правил, засобів, прийомів та методів їх використання органами державної влади Для ефективного управління державою та забезпечення оптимальних взаємовідносин держави та громадянського суспільства.

В юридичній науці під політичним режимом мається на увазі характеристика обставин, соціальної атмосфери здійснення політичної влади в державне організованому суспільстві. Цей режим як форма держави, об’єднує всі засоби, принципи, прийоми, способи здійснення і гарантії забезпечення державного керівництва суспільством .

У політології цей термін вживається дещо в іншому значенні – як сукупність характерних для певної держави правовідносин, норм права, що їх регулюють, засобів та методів взаємовідносин держави та громадянського суспільства, пануючих форм ідеології, соціальних та класових взаємовідносин, стану політичної культури; як сукупність засобів і методів, якими пануюча влада, відповідне пануюче угрупування здійснює своє економічне і політичне панування, втілює спосіб політичної влади, дає, уявлення про суть державної влади, що існує в країні у певний період її історії [17, с. 96].

Як бачимо, існує багато визначень та розумінь поняття "політичний режим". Це значною мірою пояснюється тим, що названий термін має міждисциплінарний характер і міжгалузеве значення. У соціології, політології, юриспруденції він трактується по-різному. При цьому існують певні відмінності в розумінні політичного режиму навіть в різних галузях юридичної науки (в теорії держави та права, конституційному праві, адміністративному праві то-то). Разом з тим усі наукові теорії незалежно від їх галузевої спрямованості тісно пов’язують поняття політичного режиму з принципами,

прийомами та способами здійснення державної влади, з методами управління державно-організованим суспільством, іншими словами – з організацією та функціонуванням державної влади.

Слід також зазначити, що в юридичній науці немає єдиної точки зору і щодо співвідношення понять "політичний режим" та «державний режим».

Ці терміни тісно пов’язані з поняттям "правовий режим". Оскільки і політичний, і державний режими відбивають методи та способи здійснення державної влади, то буде науковою помилкою розглядати й аналізувати їх без правової основи, без співвідношення з правом. Будь-які державні категорії, тим паче такі, що безпосередньо зв’язані з державною владою, важко уявити без правового закріплення (тут під правом розуміється тільки позитивне право).

Визначившись із фундаментальними науковими категоріями, перейдемо до аналізу проблеми функціонування державної влади в аспекті політичного режиму.

До головних ознак демократичності політичного режиму, що існує в конкретній країні в конкретний час, майже всі вчені відносять: народний суверенітет, політичну свободу, повагу основних прав та свобод людини, забезпечення і гарантування особистих, громадянських та політичних прав і свобод, гарантії прав меншості та запобігання свавіллю з боку більшості, рівноправність, гласність, вирішення найголовніших політичних проблем згідно з волевиявленням більшості громадян з урахуванням позиції меншості, виборність органів політичної влади (як державних, так і громадських), існування різних гілок державної влади, рівності прав виборців та загальне виборче право, свободу волевиявлення при голосуванні, безперервний громадський контроль, прагнення держави та суспільства до попередження можливих конфліктів на всіх рівнях, їх реальна діяльність у цій сфері. Органи державної влади мають користуватися взаємною довірою, відносини між суспільством та обраними органами мають бути рівноправними, з гарантованою законом відповідальністю органів влади перед виборцями (71, с. 37; 93,с. 130; 56, с. 94).

Недемократичному політичному режиму притаманним є відсутність більшості зазначених (або ж подекуди і всіх) ознак. Таким режимам властиві: методи командування, здійснення влади обмеженим колом осіб, відсутність реального поділу влади, широкі повноваження її виконавчих органів (у тому числі і в сфері законотворчості), суттєві порушення гласності або її відсутність, обмеження громадянських, політичних та особистих прав і свобод громадян, відсутність гарантій їх здійснення тощо.

Таким чином, основні відмінності демократичних і недемократичних політичних режимів полягають у забезпеченні чи незабезпеченні прав та свобод людини і громадянина, а також у принципах та методах організації і здійснення державної влади.

В умовах демократичного політичного режиму вищі органи законодавчої гілки державної влади і Президент безпосередньо обираються і наділяються владними повноваженнями народом – єдиним джерелом влади. Ці державні органи є рівними за своєю легітимністю, вони спільно беруть участь у формуванні інших владних структур – органів вторинного представництва [19,с.46]. Функції всіх органів державної влади спрямовані на охорону й розвиток головних принципів демократії. Державна влада існує як інструмент забезпечення різноманітних потреб усього суспільства та кожної людини зокрема. Людина вважається найвищою соціальною цінністю та сенсом усієї діяльності державних органів. Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову забезпечує в умовах демократичного політичного режиму найбільш ефективне виконання функцій державної влади, надійну охорону і захист прав та свобод людини і громадянина, що є головним завданням усіх владних структур. При цьому поділ влади означає не тільки жорстке відокремлення функцій та компетенції кожної з гілок влади, а й їх тісну взаємодію і співпрацю [1, с.5].

Говорити про неефективність функціонування органів державної влади при недемократичному політичному режимі також було б помилковим. В умовах його існування державні структури діють досить злагоджено,

організовано, цілеспрямовано. Проте, головне їх призначення – забезпечити інтереси перш за все держави, що стоїть у центрі правового регулювання, та певного політичного угрупування, яке привласнило державну владу. Отже, органи державної влади існують і діють не для забезпечення прав та свобод громадян, а заради самої держави, виражають інтереси не народу, а певної (досить малочисельної) групи осіб, які здійснюють цю владу.

При цьому майже завжди обмежуються і порушуються основні права та свободи людини і громадянина. Немає рівноправ'я у взаємовідносинах різних гілок державної влади (при цьому законодавча та судова влада існують лише формально і виконують соціальне та політичне замовлення реальних носіїв влади). Держава проникає в усі сфери суспільного життя, детально їх регламентує.

Однак, незважаючи на всі перелічені риси недемократичних політичних режимів, давати останнім однозначно негативну оцінку не слід. Як свідчить практика, в конкретних історичних умовах, в конкретній державі застосування тих чи інших компонентів авторитаризму може призвести і до позитивних наслідків. Прикладом може стати історія розвитку не одної демократичної цивілізованої на сьогодні країни.

Однак, безперечно, найбільш оптимальне та продуктивне функціонування державної влади, співпраця і взаємодія всіх її гілок можливі лише за умов демократичного політичного режиму, головною соціальною цінністю якого є людина, її права та свободи. Тому завдання суспільства на сьогодні – зробити все, щоб владні структури виконували свої функції демократичними способами. Конституція України 1996 р. дає для цього всі підстави. Важливо їх чітко реалізувати на практиці.

Аналізуючи відповідну сукупність прийомів та способів здійснення державної влади в Україні, приходимо до висновку, що на сьогодні існують певні проблеми з визначенням типу її політичного режиму. Основна проблема полягає в тому, що, незважаючи на демократичність фундаментальних принципів організації і реалізації державної влади, які закріпила Конституція

України 1996 року, не завжди можна вважати, що всі державні інституції функціонують у межах конституційно-правового поля. Іноді у взаєминах між законодавчою та виконавчою гілками державної влади переважають позаправові методи впливу, мають місце безвідповідальні політичні заяви, взаємні звинувачення політичних лідерів, спостерігаються інші негативні явища, які не дають підстав визначати цей політичний режим як дійсно демократичний. Все це створює значні перепони для становлення в Україні розвинутої системи парламентаризму, успішної побудови демократичної, правової держави.

Метою реформування державного механізму України на сучасному етапі має стати демократизація реалізації владними структурами своїх повноважень, забезпечення ними прав і свобод особи. І саме цьому повинна слугувати правова реформа в Україні [13,с.65].

2.3. Взаємодія інститутів державної влади як принцип основ конституційного ладу України

Сучасне розуміння конституції як основного закону держави і суспільства неможливе без визнання необхідності закріплення в ній загальновизнаних соціальних цінностей, безумовних демократичних традицій вітчизняного та світового конституціоналізму.

Конституції України належить особлива роль у системі нормативної регламентації механізму організації і функціонування державної влади, оскільки вона закріпила не лише принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а й принцип взаємодії різних її гілок між собою, який знайшов своє втілення в тексті Основного Закону опосередковано. Це доводиться на основі детального аналізу положень Конституції, норми якої закріплюють взаємодію органів державної влади в сфері законодавчого регулювання, в бюджетній, фінансовій, кадровій та в інших сферах, а також щодо здійснення органами державної влади контрольних функцій. Усі функції

Конституції мають важливе значення для забезпечення її впливу на встановлення взаємодії органів державної влади, але особлива роль належить її установчій, право надільній та обмежувальній функціям [12, с.55].

Конституція України за своєю особливою політико-правовою природою встановлює лише основоположні засади і фундаментальні принципи функціонування всього державного механізму, а функцію детальної регламентації усієї різноманітності взаємозв'язків між органами законодавчої і виконавчої гілок державної влади виконують закони та інші нормативно-правові акти Верховної Ради України та Президента України. Для підвищення ефективності та дієвості всієї нормативно-правової системи у забезпеченні взаємодії органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади необхідно терміново прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», оскільки реальне забезпечення взаємодії органів державної влади можливе лише за умови суворого дотримання принципів ієрархії самих нормативно-правових актів, їх відповідності Конституції та один одному.

Ідея розподілу влади як конституційно-правова цінність і принцип усе активніше входить до теорії та практики українського конституціоналізму. Декларація про державний суверенітет України вперше в державно-правовій практиці України проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципами розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція України (ст. 6) більш широко закріпляє принцип, визнаючи, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Це має суттєве значення для забезпечення функціонування державних структур на основі законності, в межах своєї компетенції [1,с.5].

Розподіл влади забезпечує нормальне функціонування державного механізму в цілому, оскільки не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. Саме з цією метою засновники ідеї розподілу влад створили систем стримань та противаг. З допомогою розподілу влади правова держава організується і діє правовими засобами.

Разом з тим принцип розподілу державної влади означає не тільки й не стільки жорсткий розподіл функцій та компетенції між владними структурами, скільки механізми їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення.

Різні гілки державної влади, що організована на таких засадах, не незалежні повністю одна від одної, а перебувають у тісному зв'язку та взаємодіють між собою. Таким чином, розподіл влад не є абсолютним. Одночасно він означає єдність влади на основі загальних політико-правових принципів та цілей гуманного суспільства. Більше того, він потребує тісної взаємодії всіх владних структур.

Шляхом конституційного закріплення принципу взаємодії різних гілок державної влади пішов ряд країн ближнього зарубіжжя. Згідно зі ст. 6 Конституції Республіки Молдова, законодавча, виконавча та судова влади розподілені та взаємодіють при здійснені своїх повноважень відповідно до положень Конституції. Закріплення цього принципу на конституційному рівні в значною мірою пояснюється політичною та економічною нестабільністю в більшості країн колишнього СРСР. У таких умовах особливо небезпечними є суперечки між законодавчою та виконавчою владами, які як свідчить історія, можуть мати непередбачені наслідки не тільки для державного механізму, але й для усього суспільства.

Принцип взаємодії різних гілок державної влади все частіше дістає підтримку українських вчених. Прямо про існування такого принципу говорять у своїх наукових дослідженнях Ю.Тодика, М.Цвік, В.Шаповал, Л.Кривенко, інші відомі вчені.

Неодноразово пропонувалося закріпити принцип взаємодії владних структур при обговоренні проектів Конституції України. На жаль, Конституція України від 28 червня 1996 р. прямо не закріпила цей важливий політико-правовий принцип організації та функціонування державної влади.

Разом з тим аналіз ряду положень Конституції дозволяє, на мою думку, зробити висновок, що взаємодія різних гілок влади є принципом основ конституційного ладу України [13, с.73].

Для обґрунтування висунутої тези необхідно з'ясувати, що таке принцип основ конституційного ладу та які способи закріплення правових принципів використовує юридична техніка. В науці під принципом розуміють основоположне, вихідне положення певної теорії, вчення, науки тощо. В праві принцип є одним із засобів досягнення цілей правового регулювання. Правові принципи – це об'єктивно обумовлені основи, згідно з якими формується правова система в цілому та здійснюється правове регулювання. Оскільки основою та стрижнем правової системи певної держави є її Конституція, то саме в ній закріплені найважливіші з правових принципів – принципи Конституції. Вважаємо, що конституційні принципи можна поділити на два види – принципи-реалії та принципи-ідеї. Конституційні принципи-реалії є основою функціонування відповідного суспільства та держави, вони реально відображають ті суспільні відносини, що вже склалися в державно-правовій практиці (розподіл влад, народний суверенітет та ін.). А конституційні принципи-ідеї відображають лише уявлення про те, які суспільні результати повинні бути досягненні в майбутньому. Вони є основою розвитку суспільства та держави, правовим ідеалом до якого потрібно прагнути (Україна є демократична, соціальна, правова держава та ін.). Конституційні принципи-ідеї визначають загальні параметри та межі розвитку правової системи. Сукупність основоположних принципів Конституції становить основи конституційного ладу. Ці принципи зумовлюють ключові риси суспільного ладу, влади, форми правління, державного устрою, політичного режиму.

Таким чином, принципи основ конституційного ладу – це юридично виражені об'єктивні закономірності функціонування та розвитку відповідного суспільства й держави. Відповідно до принципів Конституції здійснюється нормативна регламентація соціальних зв'язків. Вони є орієнтирами правотворчої та право реалізуючої діяльності державних органів. їх визнання й дотримання забезпечує нормальній розвиток і функціонування правової системи. Наука до таких принципів відносить: народний суверенітет; правова, демократична, соціальна держава; гуманний статус людини та громадянина,

гарантування їх прав та свобод; розподіл влади; верховенство права; законність; політичний, економічний та ідеологічний плюралізм тощо.

Аналіз наукової літератури показує, що вчені виділяють неоднакову кількість принципів конституції. На мою думку, це є наслідком їх різного нормативного закріплення і право розуміння. В цьому плані заслуговує на увагу позиція вчених Р.Лівшиця та В.Нікитинського, які доводять, що принципи права, з точки зору їх нормативного закріплення, бувають двох видів: принципи-норми та принципи, що виводяться з правових норм шляхом їх тлумачення Про це ж, вже відносно принципів Конституції України, говорить Ю.Тодика. [16,с.35] .

Таким чином, конституційні принципи можуть бути закріплені в Конституції двояко – або безпосередньо, або опосередковано. Безпосереднє закріплення має місце в тих випадках, коли норма Конституції відтворює певний її принцип, тобто є нормою-принципом.

Ці конституційні норми відрізняються від інших за широтою та важливістю сформульованих у них положень. Вони є правовою основою інших конституційних норм, визначають їх зміст.

Опосередковане закріплення конституційних принципів має місце тоді, коли ці принципи не записані безпосередньо в Основному Законі, але їх можна вивести шляхом тлумачення однієї чи ряду конституційних норм. Конституція закріплює такі принципи нібито в прихованому вигляді (в Основному Законі України – принципи законності (статті 19, 68, 129), інтернаціоналізму (статті 10, 11, 21, 24) та ін.).

Р.Лівшиць та В.Нікитинський вважають, що принципи, які виводяться шляхом тлумачення, за своєю правовою силою та важливістю стоять дещо нижче норм-принципів. Така позиція не є правильною, оскільки і перші і другі принципи дістають конституційне закріплення, хоча вони по-різному сформульовані. Єдина їх відмінність полягає в тому, що перші прямо закріплені в Конституції, є для всіх зрозумілими практично не викликають заперечень, а другі мають бути знайдені, розкриті та виведені з

конституційного тексту. Але ж правова сила того чи іншого принципу Конституції не може ставитись в залежність від способу його нормативного закріплення. Важливим є спрямованість волі законодавця.

На основі викладеного можна твердити, що ці дві групи конституційних принципів мають однакову юридичну природу та силу і повинні неухильно виконуватись всіма суб'єктами державно-правових та інших відносин. Тому на сьогодні досить важливою науковою проблемою є виведення та формулювання конституційних принципів, які в Основному Законі закріплено опосередковано.

Згідно з Конституцією (ст. 147), єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є Конституційний Суд, який дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Отже, саме ця правова інституція має можливість обґрунтувати та офіційно визнати принципи, які закріплені в Основному Законі опосередковано. Без сумніву неголовним помічником в цій справі має виступати наука. Саме вчені-конституціоналісти здатні на високому професійному рівні сформулювати «приховані» принципи Конституції та представити їх Конституційному Судові для офіційного визнання [1, с.70].

Одним з конституційних принципів, що закріплені в Конституції України опосередковано, є принцип взаємодії різних гілок державної влади. Переконливим доказом існування того чи іншого принципу Конституції, незалежно від способу його закріплення, є наявність певного механізму, з допомогою якого здійснюється регуляція суспільних відносин. В юридичній науці такий механізм називається механізмом правового регулювання, під яким розуміється сукупність усіх юридичних засобів та форм, які забезпечують переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. Розглянемо, які ж юридичні засоби та форми взаємодії різних гілок державної влади, закріплює Конституція України. Детальний аналіз положень Основного Закону дозволяє зробити висновок, що таких засобів та форм є досить багато. І вони ґрунтуються на компетенції різних гілок влади, на співвідношенні їх повноважень між собою. До найважливіших, вважаю, можна віднести такі повноваження Верховної Ради України, як: затвердження державного бюджету

України, контроль за виконанням державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України; призначення на посади і звільнення з посад ряду представників органів виконавчої влади; призначення третини складу Конституційного Суду України; обрання суддів; здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією, та деякі інші, закріплені ст. 85 Конституції України. Крім того, елементами механізму взаємодії є також: право депутатського запиту, право Верховної Ради України розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття щодо нього резолюції недовіри. Відповідно до ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, судоустрій, судочинство, статус суддів, що також включає можливості впливу парламенту на інші владні структури та є механізмами взаємодії різних гілок державної влади [1,с.54].

Механізмом взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади з ініціативи останньої є наділення Кабінету Міністрів України правами: законодавчої ініціативи; розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розроблення проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України бюджету, звіт про його виконання та ін.

Новелами конституційного регулювання механізмів взаємодії владних структур є ст. 98 Конституції, яка встановлює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України Рахунковою Палатою, а також ст. 101 Конституції, яка встановлює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради

України з прав людини.

За Конституцією Президент України також має необхідні важелі забезпечення оптимального функціонування всіх гілок державної влади, оскільки він як глава держави виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, конституційного ладу, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Кожне з цих повноважень окремо і всі разом визначають провідне місце Президента в державному механізмі України, в тому числі і в аспекті забезпечення взаємодії різних владних структур. Компетенція Президента перебуває в нерозривному зв'язку з його впливом на органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, стабільного конституційного ладу можливе тільки в разі взаємоузгодженої діяльності законодавчої і виконавчої влади. Тому завдання Президента України – забезпечити оптимальну взаємодію всіх гілок державної влади. Це випливає з його функцій, хоча прямо не закріплено в Конституції, як це зроблено в основних законах ряду країн. Так, ст. 5 Конституції Франції проголошує: «Президент Республіки стежить за додержанням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних властей, а також правонаступництво держави». Функціями арбітра наділяє президента також Конституція Румунії, яка закріпила (ст. 80), що: «Президент Румунії стежить за виконанням Конституції і функціонуванням органів державної влади. З цією метою він виконує функцію посередництва між державними владами, а також між державою та суспільством». Важливим повноваженням Президента в цій сфері є закріплений ст. 106 Конституції України обов'язок звертатися з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Уявляється, що в цих посланнях окрему увагу необхідно приділяти аналізу взаємовідносин органів законодавчої і виконавчої влади та їх впливу на загальне становище в країні.

Права Президента, що закріплені низкою інших пунктів ст. 106

Конституції, за своєю правовою природою також є елементами механізму взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади . До них слід віднести такі права Президента: призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції (п. 6); призначати позачергові вибори до Верховної Ради України (п. 7); припиняти повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією (п. 8); призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-Міністра України і припиняти його повноваження (п. 9); призначати за поданням Прем'єр-Міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади і припиняти їх повноваження на цих посадах (п. 10); утворювати, реорганізовувати і ліквідовувати за поданням Прем'єр-Міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15); скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16) й ряд інших[2, с. 130].

Незважаючи на наявність зазначених вище широких владних повноважень, які має Президент України для забезпечення ефективної взаємодії гілок влади, необхідним є пошук нових форм цієї його діяльності. Одна з таких форм вже знайдена – це діяльність Представника Президента у Верховній Раді України. Пропонується також створити інститут Представника Президента України в Конституційному Суді України. Інші механізми ще потрібно створювати. Вважаємо, що ефективним механізмом забезпечення взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади може стати систематична участь Президента в роботі Верховної Ради України.

Певні засоби взаємодії з іншими гілками влади мають також судова влада и контрольно-наглядові органи, насамперед Конституційний Суд України, головна функція якого полягає у вирішенні питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України та офіційне тлумачення Конституції України.

Таким чином, є всі підстави вважати, що в Конституції України містяться відповідні механізми взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Але самі проблема не знімається ні в теоретичному ні в практичному аспекті,

оскільки к сучасному етапі державотворення досить багато випадків конфронтації між владним! структурами, особливо між законодавчою та виконавчою, що не допомагає вирішенні досить складних проблем, які стоять перед українською державою і суспільством.

РОЗДІЛ 3 АНАЛІЗ ПРОВІДНИХ ЗАРУБІЖНИХ ПАРЛАМЕНТІВ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ ТА НАПРЯМКИ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1. Повноваження парламенту в зарубіжних країнах

Для завершеного аналізу парламентаризму слід розглянути форми закріплення компетенції представницьких органів, а також зміст відповідних повноважень. Згідно з принципом розподілу влад, парламенти визначаються як носії законодавчої влади. «Всі встановлені тут законодавчі повноваження належать конгресу Сполучених Штатів», – записано в ст. 1 Конституції США. Ця ідея в тій чи іншій формі викладена в основних законах практично в усіх розвинутих країнах.

Сучасна конституційна теорія та практика не визнає парламенти верховними органами влади. Вони не повновладні, неправомочні розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання держави, бо це б суперечило ідеї установчої влади. Всі повноваження парламентів належать їм не з якогось власного права, а завдяки фіксації в конституціях, які й наділяють представницькі органи відповідною компетенцією. З іншого боку, оцінка парламентів як повновладних органів суперечила б змісту принципу поділу влад. Як зазначалось, за цим принципом влади не тільки поділені і зрівноважують одна одну, а й рівні [19, с.8].

Характеризуючи форму закріплення і зміст парламентської компетенції, слід зазначити, що вони певною мірою пов’язані з побудовою представницьких органів. Зокрема, бікамералізм парламентів зумовлює наявність повноважень у кожної з двох палат, і, як правило, нижні палати відіграють більшу і навіть домінуючу роль. Разом з тим є парламенти, де повноваження палат в цілому рівні. До них насамперед слід віднести представницькі органи Італії, США та ряду інших держав. Зокрема, обидві палати американського конгресу мають однакові законодавчі повноваження, за винятком того, що біллі

(законопроекти) з фінансових питань можуть бути спочатку винесені на розгляд палати представників.

Іноді кожна з палат має особливі, притаманні тільки їй повноваження. Наприклад, сенат конгресу США має виключне право давати «пораду і згоду» щодо кандидатур, пропонованих президентом на цілий ряд посад, а також щодо ратифікації міжнародних договорів. Якщо ніхто з кандидатів у президенти за результатами виборів не забезпечить собі більшості голосів вибірників, обрання його здійснюється палатою представників. За таких самих обставин сенат обирає віце-президента. Палата представників має право притягати до відповідальності у порядку імпічменту президента та деяких посадових осіб, а правом розглядати справи, порушені в такому порядку, наділений сенат. Наявність окремих, особливих повноважень у кожної з палат характеризує і деякі парламенти, палати яких не можна визнати рівноправними [26,с.39].

Зміст компетенції парламентів зумовлює характер їхніх функцій. До парламентських функцій звичайно відносять законотворчість, прийняття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Серед цих функцій також називають зовнішньополітичну і судову. Останні дві функції парламентів мають, по суті, супутнє значення.

Конституції передбачають лише окремі форми участі представницьких органів у зовнішньополітичній діяльності держави. Парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики. Аналізуючи їхні повноваження, слід виділити визнане за ними основними законами багатьох держав право схвалювати укладені міжнародні договори та угоди. Проте ці повноваження аж ніяк не обмежують міжнародно-договірну практику виконавчої влади, а сама парламентська ухвала в більшості випадків має суто формальний характер. Більш суттєвим є право парламентів на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів або на участь у цьому процесі, закріплене в конституціях цілого ряду держав. Відповідні процедури, що застосовуються до найважливіших міжнародних договорів, ставлять діяльність щодо укладення таких договорів у залежність від їх сприйняття

парламентом.

До зовнішньополітичних повноважень парламентів треба також віднести право оголошувати війну і укладати мир. В цілому ж парламенти стоять осторонь активного формування і здійснення зовнішньої політики. Цю діяльність віднесено до повноважень органів виконавчої влади [24, с.58].

До компетенції парламентів деяких держав входять певні судові повноваження. У Великобританії представницький орган у випадках так званих злочинів проти парламенту або порушення парламентських привілеїв та імунітетів (прав, повноважень та пільг депутатів і парламенту в цілому) нерідко бере на себе прямі судові функції. Зокрема, палата громад має право притягати до відповідальності як своїх членів, так і сторонніх осіб. За її рішенням депутати можуть бути відсторонені на деякий час від роботи в парламенті або взагалі виключені з його складу. Для депутатів, а також для інших осіб передбачені й такі заходи, як попередження, догана або навіть позбавлення волі. Але такі покарання застосовуються дуже рідко, не кажучи вже про те, що в наш час крайні заходи сприймаються як нереальні.

Найважливішими парламентськими повноваженнями судового характеру є повноваження, пов’язані з відповідальністю з використанням процедури імпічменту та інших подібних процедур.

Здійснюють парламенти і деякі інші функції. Однак саме законодавчі повноваження становлять їхнє головне призначення. Відповідна компетенція парламентів у різних країнах по-різному фіксується в конституціях. Наприклад, у розділі восьмому ст. 1 Конституції США подано перелік напрямів законодавчої діяльності конгресу. Більш-менш предметно про законодавчі повноваження йдеться і в інших основних законах.

Дещо інакше питання парламентських повноважень регламентуються в конституціях Австрії, Італії, Польщі, Чехії та деяких інших держав. Зокрема, згідно зі ст. 70 Конституції Італії, «законодавча функція здійснюється спільно обома палатами». Не менш загальний характер мають формулювання, за якими законодавча влада здійснюється спільно монархом (президентом) і

парламентом. Такі формулювання містять основні закони Бельгії, Греції, Ісландії, Норвегії і Фінляндії. За змістом вони близькі до тих, якими користуються в конституційній теорії та практиці Великобританії та деяких інших англомовних країн, де законодавчий орган позначається формулою «король і палати», або «король у парламенті». Це, однак, найчастіше означає лише те, що урядові законопроекти вносяться в парламент від імені монарха або що прийнятий палатами законопроект стає законом тільки після підписання його главою держави і обнародування.

Для характеристики компетенції парламентів важливе значення має оцінка змісту конституційно-правового статусу самих парламентаріїв. Як зазначалося, практично в усіх розвинутих країнах депутати не зв'язані юридичними обов'язками щодо своїх виборців. Вони вважаються представниками не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпусу) в цілому, і не можуть бути відкликані виборцями. Тим самим їхній мандат не має імперативного характеру, і його прийнято називати вільним. Такий характер депутатського мандата звичайно фіксується в конституціях.

Так, у ст. 67 Конституції Італії зазначено: «Кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандата». Ще категоричніше положення ст. 27 Конституції Франції: «Будь-який імперативний мандат є недійсним» [23,с.57]. Близькі за змістом і формою положення можна знайти практично в усіх основних законах.

Вільний мандат у зарубіжній конституційній теорії розглядається як такий, що найповніше забезпечує для депутатів можливості займатися тими справами, які віднесені до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата зовні встановлюється більш тісний зв'язок між парламентаріями та їхніми виборцями.

Проте значення останньої тези не слід переоцінювати. Відсутність імперативного мандата в депутатів парламенту зовсім не означає, що між ними

та їхніми безпосередніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривкий характер, а робота з виборцями займає багато часу у парламентаріїв та їхніх помічників. Зрештою від активності депутата у виборчому окрузі багато в чому залежить його подальша парламентська кар'єра.

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів і визначають їхній статус, слід насамперед віднести індемнітет та імунітет парламентаріїв.

Поняття депутатського індемнітету означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англомовних країн термін «індемнітет» замінений поняттям привілею свободи слова.

Принцип депутатського індемнітету прийнятий в усіх країнах. Проте іноді йому надають дещо звуженого значення. Зокрема, в Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а в Литві – за наклеп і образу. У Греції подібне звинувачення є підставою для судового переслідування депутатів лише з дозволу самого парламенту.

Зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв визначає також принцип несумісності депутатського мандата і певних посад. Згідно з цим принципом, депутат протягом усього строку своїх повноважень не може займати визначені законом посади, що повинно сприяти його незалежності під час роботи у представницькому органі [23,с.98]. Цей принцип доповнює умови дискваліфікації на виборах кандидатів у депутати (принцип не-виборності). На відміну від таких умов, несумісність мандата і певних посад стосується не кандидата, а вже обраного депутата, який мусить відмовитися від своєї попередньої посади аби посісти місце в парламенті.

Принцип несумісності в різних країнах визнається у різному обсязі. Іноді до змісту цього принципу відносять заборону сумісництва членства у двох палатах парламенту. З принципом несумісності пов'язують неприпустимість поєднання депутатського мандата з постом президента та посадами поза

парламентом, крім урядових. Несумісними завжди є мандат депутата і судові посади. Однак звичайно принцип несумісності віднесений до державної служби.

У багатьох країнах депутатам парламенту заборонено займати невиборні посади на державній службі і навіть посади в установах, що контролюються державою або певним чином співвідносяться з нею. У Конституції США записано, що жоден член конгресу на період його мандата не може займати «публічну посаду на службі Сполучених Штатів», яка була утворена або платня на якій була збільшена у відповідний період (розділ шостий, ст. 1).

У розвинутих країнах практично повсюдно визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції та службі безпеки. З іншого боку, принцип несумісності звичайно припускає обрання депутата парламенту членом місцевого представницького органу -муніципалітету. Виняток становить законодавство і політична практика Бельгії, Італії, Казахстану, Росії та деяких інших країн.

Питання про несумісність має ще один аспект, який безпосередньо стосується членів уряду. В президентських республіках несумісність депутатського мандата та членства в уряді і взагалі в системі органів виконавчої влади є однією з основ державного ладу, побудованого на засадах жорсткого поділу влад [24, с.98]. У парламентарних за формою правління країнах, навпаки, більш-менш послідовно діє правило, за яким міністри повинні бути членами парламенту (звичайно нижніх палат). Вважається, що тим самим створюються умови для реалізації принципу політичної відповідальності уряду та окремих його членів перед представницьким органом. Це саме правило прийняте і в багатьох країнах з так званою змішаною республіканською формою правління.

Проте існують і винятки з такого правила. Зокрема, в Казахстані, Люксембурзі, Македонії, Нідерландах, Словаччині, Франції та Швейцарії членство в парламенті визнається абсолютно несумісним з міністерським портфелем. В Австрії така несумісність стосується тільки членства в нижній

палаті. Все це не означає, що депутат не може бути призначений членом уряду, але у випадку такого призначення він повинен відразу або у визначений строк звільнити своє місце в палаті [23,с.98]. В Болгарії, Естонії і Португалії в таких випадках депутати тимчасово припиняють свої повноваження. В Люксембурзі і Нідерландах передбачено заповнення вакансій у парламентах за рахунок так званих заступників депутатів (у Нідерландах - надзвичайних членів). Заступників обирають на тих самих виборах, що й депутатів. В Естонії повноваження резервних членів парламенту припиняються після поновлення депутатських повноважень тих, хто тимчасово був членом уряду.

Інститут заступників депутатів існує також у Норвегії, Швеції та деяких інших країнах, але має тут дещо інше призначення. Наприклад, у Швеції заступник депутата тимчасово займає місце в палаті, коли депутат з поважних причин не може брати участь у роботі сесійних засідань, постійних комісій чи інших парламентських структур більше місяця. Рішення про таку заміну приймає парламент. В Австрії існує інститут запасних депутатів, яких обирають понад визначене число членів нижньої палати. Місце в палаті вони займають лише після появи там вакансії і користуються звичайним статусом депутата аж до закінчення строку легіслатури.

Для оцінки парламентської компетенції і діяльності мають значення характеристики, віднесені до законодавчого процесу. Цей процес об’єктивно поділяється на ряд стадій. Початковою стадією є внесення законопроекту. Зміст цієї стадії прямо пов’язаний з правом законодавчої ініціативи. Коло суб’єктів цього права залежить від форми правління, прийнятої в тій чи іншій країні.

У країнах з парламентарними формами правління суб’єктів права законодавчої ініціативи в більшості випадків двоє: окремі депутати і уряд. У Великобританії та інших країнах сфери впливу англійського права відповідне право формально зарезервоване тільки за парламентаріями, і члени уряду можуть вносити законопроекти лише як депутати.

Коло суб’єктів права законодавчої ініціативи в країнах із змішаною

республіканською і парламентарними формами правління не обмежується вищеназваними. У багатьох країнах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, це право – належить президентам. У Швейцарії відповідним правом наділені кантони, а у Португалії і Узбекистані – представницькі органи автономій. В Австрії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині і Японії суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані комісії (комітети) парламентів, в Естонії і Португалії – парламентські фракції, в Чехії – представницькі органи місцевого самоврядування.

Найширше коло суб'єктів права законодавчої ініціативи встановлене в Італії, Росії і Швеції. В Італії до таких суб'єктів, крім уряду і депутатів, віднесені постійні комісії, парламентські фракції і в межах їхньої компетенції – консультативний орган при парламенті та уряді (національна рада економіки і праці) та представницькі органи, створювані в областях [24, с.59].

У Росії суб'єктами права законодавчої ініціативи названі президент, верхня палата парламенту, депутати обох палат, уряд, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів федерації, а також вищі суди, включаючи конституційний суд. У Швеції право законодавчої ініціативи належить уряду, депутатам парламенту, постійним комісіям, ревізорам та деяким іншим органам і посадовим особам.

У цілому ряді країн суб'єктами права законодавчої ініціативи проголошені палати парламенту. Звичайно це означає, що законодавча функція здійснюється представницьким органом.

Особливістю парламентаризму Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Македонії, Румунії, Словенії є так звана народна законодавча ініціатива.

Однак майже в усіх випадках право законодавчої ініціативи практично узурповане урядом та його главою (у Франції саме прем'єр-міністр, крім депутатів, визнаний суб'єктом такого права) [24,с.77]. Урядові законопроекти можуть бути внесені безпосередньо прем'єр-міністром чи окремими міністрами за змістом їхніх повноважень або через депутатів – представників парламентської більшості, на яку уряд спирається. Останнє трапляється

нечасто і пов’язане з тактикою уряду.

Тому не дивно, що переважна більшість прийнятих законів пропонується урядом. Законопроекти, ініціаторами яких є окремі депутати, мають перспективу стати законами лише в разі підтримки їх парламентською більшістю. Домінуюча роль уряду в реалізації права законодавчої ініціативи знаходить свій вияв і безпосередньо під час внесення законопроектів. У Бельгії, Франції та в деяких інших країнах ініціативи уряду оформляються як законопроекти, а ініціативи окремих депутатів – як законопропозиції. При розгляді в парламенті перші мають пріоритет.

Слід додати, що в Австрії, Бельгії, Іспанії, Латвії, ФРН, Японії та в ряді інших країн припускається тільки колективне внесення законопроектів. Кількість підписів депутатів під таким законопроектом звичайно дорівнює або наближається до такого числа членів парламенту, яке необхідне для організації фракції. У Фінляндії депутатські пропозиції законодавчого характеру можуть бути внесені тільки в перші два тижні після відкриття чергової сесії парламенту. В Швеції депутати можуть вносити свої поправки до урядових законопроектів лише протягом 15 днів після їх ініціювання в палаті. Голова палати має право скоротити цей строк до 10 днів.

У президентських республіках суб’єктами права законодавчої ініціативи визнані лише окремі парламентарії. Більше того, в палатах конгресу США заборонена колективна законодавча ініціатива, хоча ніхто не може перешкодити кільком конгресменам або сенаторам запропонувати ідентичні біллі [26, с.87]. Суб’єкти ж виконавчої влади такого права формально позбавлені, що витікає із змісту принципу жорсткого поділу влад.

Однак і тут виконавча влада бере участь у законотворчому процесі. Зокрема, президент може діяти через довірених депутатів, які зовні будуть здійснювати власну ініціативу. Він може користуватись і таким механізмом впливу на законодавчу діяльність, як послання до конгресу. Ці послання мають на меті ознайомити парламентаріїв і громадськість у цілому з позицією глави держави щодо важливих політичних проблем. Водночас вони орієнтують

прихильників президента з числа парламентаріїв на формулювання відповідних законодавчих ініціатив.

Більш реальною формою реалізації законодавчих намірів президента США є його право звертатися із спеціальним посланням до голів палат, в якому пропонується конкретний законопроект. Це послання голова палати обов'язково передає до одного з постійних комітетів. Регламент конгресу США не передбачає безумовного розгляду такого законопроекту, але за прийнятим звичаєм голова відповідного комітету палати пропонує розглянути його від власного імені. Якщо відкинути формальності, то в даному випадку президент практично сам виступає ініціатором законотворчості.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язані з внутрішньою побудовою представницьких органів. У двопалатних парламентах, де палати рівноправні, законопроект може бути внесений в кожну з них. Такий самий порядок застосовується в парламентах Великобританії та Японії, палати яких не є рівними. У тих країнах, де законопроект може ініціюватись в обох палатах, це звичайно і робиться з метою прискорення законодавчого процесу.

У більшості країн з нерівноправними палатами парламентів законодавчий процес звичайно починається в нижніх палатах. У Нідерландах будь-який законопроект, включаючи і фінансовий, може бути внесений тільки в нижню палату. Верхня палата не наділена правом змінювати прийнятий нижньою палатою законопроект, але вона може відхилити його в цілому.

Загалом реалізація права законодавчої ініціативи в парламентах є чи не найважливішою стадією законодавчого процесу. Від ініціаторів того чи іншого законопроекту залежить не тільки сам факт започаткування закону, а і його зміст. Водночас зміст закону визначається і в подальшому проходженні законопроекту в парламенті, тобто в наступних стадіях законодавчого процесу. Характер і послідовність цих стадій у різних країнах неоднакові.

В англомовних і багатьох інших країнах наступною після внесення законопроекту стадією є так зване перше читання. У Франції першим читанням

називається вся робота над законопроектом в одній палаті до передачі його в іншу, а другим читанням – розгляд законопроекту тією ж палатою після повернення його з іншої палати.

Зареєстрований у палаті законопроект може бути поставлений за чергою у порядок денний, хоча черговість нерідко залежить від міркувань голови палати [23,с.76]. Внесенню законопроекту в порядок денний засідань палати передує голосування з цього приводу, після якого законопроект вважається прийнятим до розгляду. Дебати щодо законопроекту на стадії першого читання в переважній більшості країн не проводяться. Саме на цій стадії іде в небуття багато законопроектів, ініційованих окремими депутатами і не підтриманих парламентською більшістю.

Наступною стадією законодавчого процесу можуть бути дебати в палаті щодо законопроекту. Ця стадія визначається як друге читання, вона передбачає постатейне обговорення, внесення поправок, голосування тощо. Залежно від особливостей регламенту загальні дебати проводяться до (Великобританія та інші країни, що сприйняли засади британської конституційної системи) або після розгляду законопроекту в постійній парламентській комісії (комітеті). Цей момент має принципово важливе значення. Якщо законопроект передається в комісію після його обговорення в палаті з прийнятим нею рішенням, то таке рішення зобов’язує комісію, і вона практично діє за інструкцією палати. Якщо ж законопроект надходить у комісію ще до його детального розгляду в палаті, то саме комісія у багатьох випадках вирішує його долю і визначає його зміст.

Однією із стадій законотворчості є розгляд законопроекту в комісії (комітеті). У будь-якому випадку постійні комісії суттєво впливають на остаточне рішення палат, а іноді навіть фактично їх підміняють. Робота парламентської комісії за своєю процедурою мало відрізняється від роботи самої палати на стадії загальних дебатів, хоча звичайно ця робота проводиться в закритих засіданнях. За її результатами комісія готує доповідь. Після цього законопроект надходить або повертається в палату.

У країнах, де загальні дебати щодо законопроекту передують розгляду в комісії, після повернення його в палату він детально розглядається (так звана стадія доповіді). Це дає змогу депутатам відкоригувати зміст законопроекту. Після цього відбувається третє читання, в процесі якого законопроект ще раз обговорюється і приймається без принципових змін. У США на стадії третього читання внесення поправок до законопроекту взагалі не припускається, однак палата до голосування може повернути його в комітет.

У ряді країн парламентські дебати можуть бути скорочені на основі спеціальної процедури прийняття законопроектів, що проголошуються терміновими [23, с. 86]. В інших випадках для скорочення часу дебатів застосовується процедура, яка полягає у визначенні палатою конкретного часу для обговорення законопроекту в цілому або його окремих частин. По закінченні визначеного часу законопроект ставиться на голосування.

До способів збереження часу належать також деякі процедури внесення поправок до законопроектів. У багатьох країнах пропозиція поправки може розглядатись, якщо вона підписана не одним, а кількома депутатами. Як правило, текст поправок має бути розповсюджений до їх обговорення, хоча в більшості парламентів це можна зробити і на відповідному засіданні палати.

На практиці так і робиться, однак уряд або парламентська комісія (комітет) може вимагати додаткового вивчення окремих поправок. Нерідко голова палати визначає прийнятність дебатів з тієї чи іншої поправки. Цим він може вирішити долю поправки. У палаті громад парламенту Великобританії та в парламентах в інших англомовних країнах право визначати, які поправки підлягають обговоренню і голосуванню, має спікер. Це право зумовлює високі вимоги щодо політичної неупередженості і професійності голови палати.

Певне прискорення законодавчого процесу може бути забезпечене і на етапі голосування законопроектів, що характеризується розмаїттям прийнятих процедур.

Повертаючись до характеристики стадій законодавчого процесу за рубежем, слід зазначити, що у двопалатних парламентах законодавчий процес

практично завжди проходить в обох палатах. Особливістю Конституції Росії є те, що вона припускає можливість прийняття законів за результатами роботи нижньої палати парламенту і при мовчазній згоді (так зване кваліфіковане мовчання) верхньої. Прийняті державною думою законопроекти протягом п'яти днів передаються на розгляд ради федерації. Законопроект вважається схваленим радою федерації, якщо він був прийнятий нею за встановленою процедурою або якщо протягом 14 днів не був розглянутий цією палатою. Проте обов'язковому розгляду в раді федерації підлягають прийняті державною думою законопроекти з питань федерального бюджету; федеральних податків і зборів; фінансового, валютного, кредитного і митного регулювання та грошової емісії; ратифікації і денонсації міжнародних договорів; статусу і захисту державного кордону; війни і миру.

Свої особливості має законодавчий процес у парламенті Чехії. Коли нижню палату розпущено, сенат має право приймати законопроекти з «невідкладних питань». Відповідні акти верхня палата може приймати тільки за ініціативою уряду. На першій сесії після поновлення роботи парламенту ці акти повинні бути схвалені нижньою палатою, без чого вони не мають сили. Водночас у такий спосіб не може бути змінена конституція, прийнятий бюджет чи фінансовий законопроект, також не можуть бути прийняті законопроекти з питань виборчого права і ратифікації деяких міжнародних договорів.

Кінцевою стадією законодавчого процесу є офіційне опублікування закону, тобто доведення його до загального відома. Опублікування звичайно здійснюється главою держави або від його імені. Строки опублікування не встановлюються, хоча в окремих випадках конституції містять вимогу негайного обнародування закону після одержання ним санкції глави держави. Тексти законів публікуються у спеціальних офіційних виданнях.

З процедурою опублікування законів пов'язане набуття ними чинності, хоча нерідко закони починають діяти відразу ж після підписання. Як правило, закон набуває чинності через певний час після його офіційного опублікування. Іноді він починає діяти з моменту, вказаного у його тексті.

3.2. Аналіз організації діяльності та впливу Європарламенту

У договорах про створення Співтовариства вказувалося, що Європейський парламент (що називався тоді асамблеєю) вправі здійснювати "повноваження по обговоренню й контролю".

З перших же років його існування повноваження Європейського парламенту стали розширюватися [22,с.54]. Так, починаючи з 60 - х м. Комісія передає парламенту значну частину повноважень по контролі за діяльністю багатьох органів Співтовариства. В 70 - х рр. розширилися повноваження, що дозволили парламенту впливати на визначення бюджету Співтовариства. Із середини 70 - х рр. і особливо в другій половині 80 - х рр. було посилене право парламенту впливати на призначення ряду посадових осіб, зокрема на призначення голови Комісії, що є як би главою уряду Співтовариства.

Здійснення бюджетних повноважень займає найбільше місце в роботі Європейського парламенту, особливо після того, як в 1970 р. були виділені так звані "власні засоби" Співтовариства. До цього бюджет Співтовариства складався із внесків держав - членів. Потрібно відзначити, що спочатку в договорах про створення Співтовариства було встановлено, що парламент міг тільки лише пропонувати зміни бюджету. Право ж прийняття бюджету належало Раді після консультації з Комісією. Починаючи з 1975 р. положення договору про порядок прийняття бюджету був змінено й парламент одержав право відхилення бюджету в цілому [22,с.76]. Скориставшись цим, парламент двічі - в 1980 р. і в 1985 р. відхиляв бюджет у цілому, що, природно, створило значні труднощі в діяльності всіх інститутів Співтовариства й держав - членів. Останні звернулися зі скаргами в Суд Співтовариства для того, щоб домогтися твердження бюджету 1986 р. Суд же підкреслив необхідність консенсусу в прийнятті бюджету між Радою й парламентом. Таким чином, тепер право встановлення бюджету належить фактично не тільки Раді, але й парламенту. Однак проблема розподілу між ними повноважень дотепер до кінця не врегульована.

Можна сказати, що Раді належить "останнє слово" у відношенні так званих "обов'язкових витрат" Співтовариства. До обов'язкового ставляться ті витрати, які прямо випливають із договорів, що створили Співтовариство, а також із заснованих на них актів. Практично найбільше значення мають витрати, пов'язані із сільським господарством, рівень розвитку якого, якщо говорити про окремі галузі в державах - членах, далеко не однаковий. У сільськогосподарській політиці Співтовариства найбільше значення мають ціни на сільськогосподарські продукти, установлювані Радою й виплачувані в остаточному підсумку виробникам сільгосппродуктів.

Парламенту ж належить останнє слово відносно іншої частини витрат, а саме витрат, необов'язкових для Співтовариства. Необов'язкові витрати призначені на проведення загальної соціальної політики, досліджень навколишнього середовища й т.п. Необов'язкові витрати становлять біля чверті всього бюджету, у той час як реалізація політики в області сільського господарства вимагає близько 65% бюджету. Виправлення, внесені парламентом у частину проекту бюджету й необов'язкових витрат, що розглядають, не можуть бути остаточно відкинуті Радою. Однак не можна сказати, що парламент діє зовсім довільно. Максимальний рівень необов'язкових витрат переглядається щорічно з обліком таких об'єктивних даних, як еволюція Співтовариства й зміни бюджетів держав - членів.

Починаючи з 1986 р. акт про твердження бюджету Співтовариства підписується головою парламенту. Треба додати, що Європейський парламент, починаючи з 1970 р., одержав право брати участь в обговоренні й прийнятті всіх фінансових документів і тим самим законодавствувати в цій сфері поряд з Радою.

Стосовно до нормотворчих повноважень Європейського парламенту варто розрізняти процедуру консультацій, процедуру узгодження, процедуру співробітництва, а також співучасть у доданні сили договорам про вступ у Європейське співтовариство й угодам про асоційоване членство.

Процедура консультації. Як уже говорилося, право видання правових

норм належить не парламенту, а органам, що представляють уряду держав - членів, тобто раді міністрів і певною мірою Комісії Європейського співтовариства. Повноваження парламенту зводяться до права висловлювати своя думка про проекти рішень, прийнятих уповноваженими на те органами. Але не слід недооцінювати впливу парламенту [14, с. 34]. Практика показує, що в тих випадках, коли парламент не погоджується із пропозиціями законодавчого характеру, вони піддаються змінам у напрямках, зазначених парламентом.

Процедура консультацій з Європейським парламентом обов'язкова при прийнятті правил про волю пересування товарів усередині Співтовариства через границі держав - членів, про спільну сільськогосподарську політику, при виданні правових норм, що мають метою економічне й соціальне зближення, проведення спільної політики в області досліджень, при виробленні норм по охороні навколишнього середовища.

Процедура консультації починається з того, що законно - творчі органи - Рада й Комісія передають у Європейський парламент проекти правових норм. Проекти розглядаються компетентною парламентською комісією. Парламентська комісія доповідає свої міркування парламенту, що приймає так звану "законодавчу резолюцію". Парламент може погодитися із законопроектом, тоді голова парламенту передає в Раду або Комісію текст пропозиції в тім виді, у якому він схвалений парламентом.

Європейський парламент може запропонувати виправлення до тексту. Вони розглядаються органом, що вносив законодавчий текст, що приймає ті з них, з якими згодний [22, с.65].Таким чином, знімається часом значна частина розбіжностей, що виникли між органом, що вносив текст, і парламентом. Парламент може також запропонувати Комісії взяти своє законопроект назад, що означає заперечення парламенту проти його прийняття. Якщо Комісія не знімає своєї пропозиції, то парламент зобов'язаний обговорити його у двомісячний строк. Комісія зобов'язана інформувати парламент про ті міри, які прийняті відповідно до висновку парламенту.

Висновку парламенту не носять примусового характеру. Рада вправі проводити намічену їм політикові й приймати відповідні рішення. Він може врахувати, а може й не врахувати висловлене парламентом у його висновку думка. Але уникнути звернення до парламенту Рада й Комісія не можуть. Необхідність проведення консультацій забезпечується тим, що якщо нормотворчі органи не звернулися за консультацією в Європейський парламент у тих випадках, коли вони відповідно до договорів обов'язкові, те прийнятий ними акт не має сили й анулюється.

До числа положень, що розширюють роль Європейського парламенту в керуванні справами Співтовариства, особливе місце належить процедурі співучасті парламенту у висновку договорів про прийняття нових членів і угод про асоційоване членство.

Єдиним європейським актом було встановлено, що для вступу в Співтовариство нової європейської держави необхідна згода Європейського парламенту, що приймає рішення абсолютною більшістю голосів своїх членів [24,с.77]. У цьому зв'язку передбачено, що парламент інформується Радою або Комісією перед початком переговорів про прийняття нового члена Співтовариства, а також у ході самих переговорів про прийняття нового члена Співтовариства, а також у ході самих переговорів. Цього ж правила діють і відносно висновку угод про додання державам статусу асоційованих членів.

Парламент вправі розглядати найбільш значимі міжнародні угоди, що містяться від імені Європейського співтовариства. Комісія й Рада також зобов'язані інформувати парламент, що висловлює свою думку із приводу цих угод. У відношенні інших, не віднесених до числа найбільш значимих угод про торгівлю й співробітництво парламент може просити Рада проконсультувати його, однак він не має права давати свої висновки.

Що ж стосується контрольних повноважень парламенту, то вони, як представляється, заслуговують на більшу увагу, тому що впливають на суспільну думку й контрольні дії, широко висвітлюються в пресі.

Ще в Договорах про створення Європейського співтовариства

вказувалося, що Комісія зобов’язана давати усні або листовні відповіді на питання, що задаються парламентом або його членами. Число питань, особливо письмових, постійно зростає. В 1969 р. було задано 505 письмових питань, в 1979 р. - 1977, в 1989 р. - 2972 письмових питання. Із цього числа 2628 питань, тобто 88%, було звернено до Комісії, 183 питання (ледве більше 6%) було задано Раді й 161 питання (близько 5%) - міністрам закордонних справ [24, с.26].

Усних питань задається значно менше (треба сказати, що питання називаються усними лише умовно. Всі вони задаються в писемній формі, а відповіді на них даються усно). В 1987 р. було задано всього 45 усних питань, з яких 35 було адресовано Комісії, 8 – Раді й 2 - міністрам закордонних справ.

Крім цих усних і письмових питань, відповіді на які даються досить докладно, у Європейському парламенті значне число питань задається під час так званого "години питань", про процедуру якого буде сказано нижче. Відповіді в цей час, як правило, бувають короткими. Слідом за відповіддю запитувач може задати або коротке додаткове питання, або зробити коротку репліку, на яку відповідь необов’язкова.

На вимогу політичної групи або не менш семи депутатів голова парламенту може ухвалити рішення щодо проведенні наприкінці "години питань" обговорення актуальної й проблеми, що представляє спільний інтерес. Таке обговорення дає можливість депутатам парламенту обмінятися думками про суть відповідей на питання.

Активність парламентаріїв у цій процедурі швидко зростає. В 1979 р. протягом "години питань" було задано 502 питання, а в 1987 р. - 1071. На частку Ради доводиться близько 20% всіх питань, а на адресу міністрів закордонних справ - близько 15%. Усього ж в 1987 р. на питання депутатів було дано більше 4 тис. відповідей, із чого треба, що в середньому одним депутатом було задано біля восьми питань.

Своєрідним інструментом контролю є резолюція про осудження. У тих європейських країнах, у яких передбачена резолюція про осудження уряду,

прийняття її парламентом зобов’язує уряд піти у відставку.

Європейський парламент може винести резолюцію про осудження лише Комісії Європейського співтовариства, але не провідним органам керування, якими є Європейська рада й рада міністрів [22, с.78].

Таким чином, права Європейського парламенту щодо цього не настільки значні. Проте внесення резолюції про осудження може бути серйозним знаряддям у руках парламенту, а прийняття її (для цього потрібне більшість у дві третини голосів від облікового складу членів парламенту) означало б, що всі члени Комісії повинні піти у відставку й що політика, що проводиться Комісією з питання, що викликали сумнів, не відповідає, на думку парламенту, інтересам Співтовариства.

За увесь час існування Європейського парламенту резолюція про осудження вносилася всього чотири рази. Причому у двох випадках вона знімалася до голосування, у двох випадках резолюція відхилялася переважною більшістю голосів.

Структура й організація роботи європейського парламенту

Детально організація й процедура Європарламенту визначені Регламентом. Цей досить об’ємний документ (136 статей і шість додатків), що став кишеньковою книгою всіх депутатів і чиновників Європарламенту, детально розписує повноваження й положення керівних органів парламенту - голови й бюро, постійних і тимчасові комісії, проведення засідань в самому парламенті і його органах, порядок прийняття рішень, права й обов’язки депутата, правове положення політичних груп.

Основними керівними органами Європейського парламенту є голова й бюро, що включають голови, його 14 заступників і квестори (із правом дорадчого голосу).

Повноваження голови Європейського парламенту, що обирається на два з половиною року, багато в чому нагадують повноваження голів парламентів західних країн: ст.18 Регламенту говорить, що він "керує всією діяльністю парламенту і його органів" [24, с.78]. Голова в силу ст.18 Регламенту має

широкі повноваження визначати порядок денний, він повідомляє про початок і завершення обговорення якого-небудь питання, порушує це питання на голосування, нарешті, тільки він має право дозволити депутатові виступати по одному питанню більше двох разів. Крім того, він має у своєму розпорядженні значну дисциплінарну владу, може оголосити порушникові регламенту осудження, що спричиняє заборона бути присутнім на засіданні від двох до п'яти днів. Однак найважливішим правом голови є його право виступати від імені Європарламенту в інших країнах Співтовариства або за рубежем. Тому за цей пост іде досить тверда політична боротьба.

Регламент у редакції 1979 р. (ст.16, п.1) визначає строк повноважень голови, голів і квестори на два з половиною року, тобто на половину строку легіслатури Європарламенту [24,с.87] .

Процедура виборів голови й членів бюро Європарламенту, керована найстаршим за віком депутатом, відбувається в такий спосіб.

Кандидатури голови й членів бюро повинні бути запропоновані за згодою самих кандидатів від імені однієї з політичних груп або щонайменше 13 депутатами (ст.12, п.1 Регламенту). Якщо в результаті таємного голосування кандидат набирає абсолютну більшість голосів, вона проголошується вибраним. Європарламент із метою більшої ефективності своєї роботи встановив, що, якщо після трьох турів голосування жоден з кандидатів не набере абсолютної більшості голосів, у четвертому турі балотуються тільки два кандидати, що набрали в попередніх турах найбільше число голосів (ст.13 і 17 Регламенту). Такий же порядок виборів установлений і для заміщення вакансій у випадку, якщо мандат кого-небудь зі членів бюро перерваний (смерть, відставка й т.п.). Заступники голови (зараз їх 14) обираються по тій же процедурі з урахуванням представництва різних країн і політичних груп [24,с.89] .

Повноваження заступників голови складаються звичайно в заміщенні голови в його відсутність: головування на засіданнях парламенту (ст. 19

Регламенту), присутність на офіційних церемоніях. Більше важливої представляється їхня роль у бюро або Розширеному бюро.

Бюро Європейського парламенту, як ми вже відзначали, складається з голови й 14 віце-голів. Членами бюро із правом дорадчого голосу є також п’ять квесторів, що виконують адміністративні й фінансові функції, що стосуються безпосередньо парламенту. Бюро вирішує фінансові й організаційні питання, пов’язані з турботою депутатського корпуса, парламенту і його органів.

Коли бюро збирається за участю голів політичних груп, воно йменується розширеним бюро. Що стосується депутатів, що не складаються в жодній з політичних груп, то вони делегують двох своїх представників у розширене бюро, щоправда, без права вирішального голосу (ст.23, п.2 Регламенту). Крім того, статус спостерігача може бути наданий депутатові від країни, не представленої в бюро, наприклад, рішенням розширеного бюро від 11 вересня 1984 р. такий статус був наданий датському депутатові. У такий спосіб частково відновлюються права політичних або географічних "меншостей".

Які питання вирішує розширене бюро, цей своєрідна рада старійшин Європейського парламенту? Завдання розширеного бюро складаються насамперед у підготовці перед кожною сесією повістки для її роботи, що потім затверджується на пленарному засіданні Асамблеї [22, с.67]. Воно ж вправі вносити до порядку денного так звані "усні питання" (тобто без попередньої підготовки письмових документів) і дебатів по них (ст.58, п.1, 2,6), а також визначати порядок постановки питань у так званий "годину питань і відповідей" (ст.59, п.1,5), як і час цієї години (ст. б0, п.1). Йому доводиться виконувати й досить делікатну роботу зі складання схеми розміщення депутатів у залі засідань (ст.28) і правил електронного голосування (ст.98, п.1). Однак діяльність розширеного бюро не обмежується процедурними питаннями. Воно також розробляє програму законодавчих робіт парламенту (ст.29, п.4). Розширене бюро повноважне також вирішувати питання, пов’язані з відносинами парламенту з іншими інститутами Співтовариства (ст.24, п. З),

між Європарламентом і організаціями, що не входять у Співтовариство (ст.24, п.2).

На засіданнях розширеного бюро звичайно присутні залежно від поставлених на його обговорення питань генеральний секретар, юридичний радник, директори департаментів і інших чиновників. Рішення приймаються більшістю голосів присутніх членів із правом голосу.

Як правило, бюро й розширене бюро збираються на свої засідання двічі на місяць. Для зручності роботи було вирішено відмовитися від обов'язкового кворуму.

Колегія квесторів створена в 1977 р. для рішення проблем, що стосуються безпосередньо діяльності депутатів. Це свого роду адміністратори депутатського корпуса. Якщо до 1979 р. вони були головами, то на першій сесії першого вибраного прямим голосуванням Європейського парламенту вони знайшли статус обираються на два з половиною року членів. Як ми вже відзначали, вони входять у бюро й розширене бюро із правом дорадчого голосу [39,с.78]. Усередині самої колегії кожні чотири місяці відбувається ротація її голови, щоб квестори не здобували смак до командування депутатами. Колегія квесторів вправі виносити рішення по тлумаченню й виконанню правил адміністративного керування в сфері своєї компетенції, вона ж вирішує такі питання, як норми добових витрат при переїздах депутатів із країни в країну, оплата їхнього секретаріату, соціальне страхування депутатів, експлуатація й гарантії безпеки приміщень парламенту, створення необхідних для роботи парламентаріїв зручностей (кур'єрська служба, переклади, організація курсів іноземних мов, службовий транспорт). Квестори можуть вносити на розгляд бюро пропозиції про зміну положень внутрішніх правил або пунктів Регламенту, що стосується забезпечення діяльності депутатів. Останнім часом квесторам доводиться часто відповідати на запити бюро й секретаріату із проблем організації роботи Європарламенту відразу в трьох містах - Люксембурзі, Брюсселі й Страсбурзі, по перекладу всієї документації на мови країн - членів Співтовариства.

Для своєчасного інформування депутатів про всі організаційні питання, про рішення розширеного бюро й колегії квесторів видається спеціальний бюлетень.

Комісії. Робота Європейського парламенту протікає також у спеціальних комісіях, які є постійними робочими органами, компетентними в кожної особливої області комунітарної діяльності [22,с.87]. Це політична комісія; комісія із сільського господарства, рибальству й продовольству; бюджетна комісія; комісія по економічних, валютних питаннях і питанням промислової політики; комісія з питань енергії, досліджень і технології; комісія по зовнішніх економічних зв'язках; комісія із соціальних питань і питань зайнятості; комісія з регіональної політики й благоустрою території; комісія із транспорту; комісія з охорони навколишнього середовища, охороні здоров'я й захисту прав споживачів; комісія з питань молоді, культури, утворення, інформації й спорту; комісія з питань розвитку й співробітництва; комісія з бюджетного контролю; інституційна комісія; комісія з Регламенту, перевірці повноважень і імунітетам; комісія із прав жінок; комісія з петицій.

Парламент може також створювати тимчасові комісії, а для розгляду особливих комунітарних проблем - слідчі комісії.

Політичні групи Європейського парламенту. Уже при виборах голови першої Асамблеї в 1952 р. депутати голосували відповідно до приналежності до однієї з політичних тенденцій (соціалістичної, демократичної або ліберальної). Це послужило відправним моментом інституціоналізації політичних, а не національних груп у Європейському парламенті. Не затягуючи закріплення цього незвичайного для міжнародного органа принципу, Асамблея вже 16 червня 1953 р. з відповідну резолюцію й уписує у свій регламент положення, що стосуються статусу політичних груп. У той час мінімальне число депутатів, необхідне для створення політичної групи, було встановлено в кількості дев'яти депутатів, тобто 12% від загального числа (78) депутатів. Згодом число депутатів збільшилося, збільшилася й чисельна квота для створення політичної групи, залишаючись, щоправда, на рівні 12%. Зі

збільшенням числа представлених у парламенті партій виникла необхідність зниження квоти до 5% (1973 р). Мінімальна кількість депутатів, необхідне зараз для створення політичної групи, становить 23 депутата від однієї країни (4,4%), або 18 депутатів (3,5%), якщо вони представляють не менш двох держав, і 12 (2,3%), якщо вони представляють не менш трьох держав.

Відповідно до Регламенту, політичні групи Європейського парламенту мають право:

вимагати проведення дискусії по актуальній проблемі або терміновому питанні (ст.64, п.1); вимагати проведення дискусії з питань, що виникають у ході "години питань" відразу ж слідом за цією годиною (ст.61, п1); пропонувати завершити дебати (ст.104, п.1) або перервати засідання (ст.106); вимагати провести поіменне голосування (ст.95, п.1); брати участь у формуванні офіційних делегацій Європарламенту й висувати своїх кандидатів у їхній склад (ст.126, п.2 і п. 3) [14,с.89] .

Крім того, як відзначалося вище, політичні групи представлені в бюро в особі віце-голів парламенту й у розширеному бюро в особі голови групи. Вони беруть активну участь у підготовці порядку денного, у формуванні комісій Європарламенту, в обговоренні кандидатури голови парламенту й т.д.

Генеральний секретаріат. У настільки специфічному органі Європейського співтовариства, якимось є Європейський парламент, від злагодженості інформаційних, допоміжних служб залежить чіткість роботи установ, що перебувають у трьох містах.

Ключовою фігурою адміністративних служб Європарламенту є генеральний секретар, що керує роботою численного секретаріату й разом з головою ставить свій підпис під протоколами засідань парламенту [14,с.88] . Генеральний секретар вимовляє в бюро врочисте зобов’язання виконувати свої обов’язки без яких-небудь політичних, національних або особистих пристрастей і зі свідомістю всієї відповідальності. Він несе пряму особисту відповідальність перед головою й бюро за повсякденне адміністративне забезпечення всіх видів діяльності парламенту й під керівництвом голови

стежить за виконанням бюджету парламенту.

Генеральний секретаріат має керування електронної обробки інформації, юридичну службу й сім керувань (у точному перекладі - генеральних дирекцій): діловодства; комісій і делегацій; інформації й зв'язку із громадськістю; досліджень (включаючи підготовку бібліографії й довідок для депутатів); кадрів, бюджету й фінансів; адміністрації; перекладів, публікації й розсилання документів.

Працюючі в штаті Генерального секретаріату 2 тис. чиновників є його постійними співробітниками, і їх не можуть відкликати уряди країн - учасниць Співтовариства. Вони здобувають статус чиновників Європейського співтовариства й повинні відмовитися від якої-небудь іншої роботи за сумісництвом крім роботи в Європейському співтоваристві [22,с.76]. Їм заборонено одержувати інструкції від урядів, організацій або приватних осіб, що не є їхніми безпосередніми начальниками. Із зарплати чиновників секретаріату стягується податок, що йде в бюджет Співтовариства, а не країн, громадянами яких вони є. Пенсії й соціальне забезпечення співробітників секретаріату також регулюються нормами комунітарного права.

Крім того, політичні групи Європарламенту мають власний секретаріат, що є корпусом тимчасових співробітників (близько 500).

Служба перекладів. Робота сесій Європарламенту, засідання кожної комісії проходять при обов'язковому синхронному перекладі на дев'ять офіційних мов Співтовариства (відзначимо, що рівно в 18.30 перекладачі залишають свої кабіни, ставлячи голови перед необхідністю переносити засідання на інший день). Також на дев'ять мов переводяться всі документи Європарламенту, включаючи протоколи засідань комісій. У Люксембурзі, де розташований секретаріат Європарламенту, під служби перекладу відведений окреме 20 - поверховий будинок. Європейський парламент - єдина представницька установа у світі, що працює з таким числом робочих мов, у цьому йому уступає навіть ООН.

Необхідно вказати ще на одним вартим особняком "інститут"

Європейського парламенту - дуайена - старійшини.

Дуайен. Введення поста дуайена дозволило вирішити проблему ведення першого засідання парламенту. Щоб уникнути боротьби амбіцій окремих депутатів або політичних груп був узятий за зразок існуючий у багатьох парламентах звичай доручати відкриття сесії найстаршому за віком депутатові парламенту. Дуайен Європарламенту, згідно ст. II Регламенту, головує на відкритті першої сесії Європейського парламенту нового скликання при обранні голови парламенту й бюро [22, с.304] . При головуванні дуайена не допускається обговорення ніяких інших питань крім виборів голови й Бюро або перевірки повноважень знову вибраних депутатів. Як тільки вони стають на посаду, дуайен уступає своє місце голові парламенту.

Наділяючи голови парламенту широкими повноваженнями по веденню засідань сесій, Регламент, проте, у ст.18, п. Із указує, що голова може брати слово в ході обговорення лише з метою сповістити депутатів про стан питання, якщо ж він бажає брати участь у самій дискусії, то він зобов'язаний покинути належному голові крісло й вернутися на своє місце лише тоді, коли дискусія по даному питанню вже завершена. Іншими словами, Регламент у принципі виключає "тиск" авторитетом на депутатів з висоти належному голові крісла.

Розглянемо також питання, що стосуються підготовки й проведення сесій Європарламенту. Нагадаємо, що пленарні засідання проводяться звичайно в Страсбурзі, засідання постійних комісій парламенту по перевазі в Брюсселі, а секретаріат парламенту продовжує перебувати в Люксембурзі

До березня 1958 р. депутати розсідалися за абеткою, згодом по політичній приналежності, а не по страновій ознаці. Усередині кожної політичної групи депутати займають місця за абеткою. Голови й заступники голови кожної групи (бюро) сидять перед іншими членами парламенту. Депутати, що не ввійшли ні в яку групу, розміщаються в останньому ряді амфітеатру.

Оскільки ні Договори про Співтовариство, ні Регламент не вказують тривалість роботи парламенту, розпорядок його роботи й дати пленарних засідань визначаються розширеним бюро. Звичайний місячний календар

роботи сесій Європарламенту розподіляє робочі дні в такий спосіб: один тиждень - на пленарні засідання, два тижні - на засідання комісій, один тиждень - на засідання політичних груп.

Пленарні засідання. Згідно ст.139 Договору про Співтовариство, Європейський парламент скликається на сесію в другий вівторок березня. Стаття 9, п.1 Регламенту передбачає, що період сесії відповідає періоду в один рік починаючи з першого засідання [22,с.98]. Протягом сесії парламент збирається щомісяця, при цьому проводяться щоденні засідання. У цілому Європейський парламент збирається 12 разів у рік із тривалістю роботи п’ять днів. У статистичному довіднику Європарламенту повідомляється, що довше всього парламент засідав в 1980 - м 1983 р. - 64 дня, менше в 1984 р. - 54 дня, в останні роки стабільно 60 днів у році Щомісячні засідання починаються в понеділок в 17.00, оскільки ранком проводять свої засідання політичні групи, в інші дні засідання починаються в 9.00 і закінчуються в 20.00 з єдиною перервою на обід з 13 до 15 год. Раніше були досить частим явищем так звані "нічні засідання", у січні 1979 р. Парламент прийняв пропозицію колегії квесторів про впорядкування своєї роботи, і з тих пор нічне засідання проводилося тільки раз у тиждень у четвер з 21 до 24 год (перекладачі Європарламенту, на яких лягає більше навантаження, називали його "чорним четвергом"). Однак за пропозицією політичних груп із грудня 1987 р. нічні засідання проводяться по середовищах, оскільки до четверга багато депутатів уже утомлювалися й ремствували на низьку ефективність нічного засідання.

Як правило, засідання Європарламенту є гласними й відкритими для публіки. У виняткових випадках більшістю у дві третини голосів парламент може ухвалити рішення щодо проведенні закритого засідання (ст.81 Регламенту).

Постійно, що збільшувалося число, пленарних засідань, необхідність проводити попередній відбір питань, що включаються до порядку денного сесій парламенту, спонукали прийняти досить тверді процедурні правила для вироблення порядку денного. З набранням чинності Єдиного європейського

акту пріоритет віддається обговоренню нормативних актів Співтовариства з метою підсилити законодавчі функції Європейського парламенту.

Як ми вже відзначали, проект порядку денного затверджується на період сесії розширеним бюро з урахуванням плану законодавчих ініціатив і після консультації з політичними групами й комісіями парламенту (ст.73, п.1). Перед початком кожної сесії проходить збори голови парламенту й голів політичних груп (на збори запрошується також один із представників депутатів, що не входять у політичні групи), що і приймає остаточний проект порядку денного, пропонований на твердження парламенту.

Парламент приймає порядок денний на основі представленого головою погодженої пропозиції розширеного бюро без яких-небудь змін, за винятком тих, які вважають потрібним внести голова або щонайменше 23 депутата або політична група [24, с.67]. Якщо порядок денний прийнятий, вона вже не може бути змінена; але й у даному питанні Регламент дає можливість голові внести до порядку денного термінові питання (ст.74, п.2). При цьому термінові питання мають безперечний пріоритет перед іншими питаннями порядку денного, голова сповіщає депутатів про час обговорення цих питань і про порядок голосування по них (ст.75, п.4).

Після набрання чинності Єдиного європейського акту можливе внесення в повістку обговорення текстів, що вимагають проходження через парламент (у першому читанні, у другому читанні в порядку процедури співробітництва й т.д.). Крім того, порядок денний повинна містити й так званий "година питань" (ст.60), обговорення актуальних проблем або важливих питань, що вимагають обговорення без затримки (ст.64), а також усні запити з обговоренням або без обговорення таких (ст.58, п.1; ст.59, п.1), питання компетенції комісій парламенту (ст. II 2, п.2), їхні доповіді (ст. II 8). Помітимо, що звичайно сесія заслуховує близько 30 доповідей комісій, два або три усних запити з обговоренням, а також присвячує два засідання на "годину питань" на адресу Комісії Європейського співтовариства, його Ради або міністрів закордонних справ, що збираються в рамках європейського політичного співробітництва

(звичайно такий "година" триває біля трьох годин і даються відповіді в середньому на 30 питань).

Регламент зобов'язує голови повідомляти при закритті засідання про порядку денному наступного засідання, про час і місце його проведення (ст.74, п. 3).

Проведення обговорень передбачене Регламентом у дрібних деталях. Звичайно голова після консультації з головами політичних груп пропонує парламенту розподіл часу, що відводиться для обговорення. Парламент без дискусії приймає цю пропозицію до відома (ст.83, п.1) [39, с.87] .

Час для дискусій розподіляється за наступними критеріями:

перша частина обговорення розподіляється нарівно між всіма політичними групами;

друга частина часу використовується політичними групами залежно від їхньої чисельності;

депутатам, що не входять у політичні групи, приділяється для виступів час, що відповідає часу, що відводиться одній політичній групі, при цьому ст.83, п. 3 Регламенту зобов'язує враховувати розходження політичних тенденцій таких депутатів і надавати їм право висловити свою точку зору [39, с.56] .

Пріоритетне право на виступи може - бути надано доповідачеві вповноваженої комісії або головам (заступникам голів) політичних груп, що виступають від їхнього ім'я (ст.84, п. 3). Таким же правом користуються депутати, що бажають виступити по процедурі (ст.100, п.1).

Вище вже відзначалося, що жоден депутат не має право виступити більше двох разів по тому самому питанню без попередньої згоди голови (ст.84, п.4). Якщо виступаючий відхиляється від обговорюваного питання, голова вправі зробити йому зауваження й нагадати про необхідність поважати Регламент (ст.82, п.2).

Така деталізована, але в принципі нескладна процедура дозволяє при досить високій культурі дискусії виступити протягом 8 - годинного засідання 50 - 80 депутатам, не вважаючи ораторів, що виступають у ході "години

питань" або по процедурних питаннях.

Правом звертатися з усними питаннями до Комісії Європейського співтовариства, Раді або до міністрів закордонних справ, тим, що зібралися відповідно до угоди про європейське політичне співробітництво, може скористатися будь-яка політична група, за умови, що кожна з них задає по одному питанню за місячний період сесії (ст.58, п.1).

У той же час будь-яка політична група або щонайменше сім депутатів можуть зажадати до витікання "години питання", негайного проведення дискусії по змісту відповідей, даних КЕС, Радою або міністрами закордонних справ з питань, що стосується актуальних проблем або проблем, що представляють спільний інтерес. Така дискусія може тривати не більше години, а на виступи депутатів приділяється не більше 5 хв (ст.61, п.1 і 4).

У загальному ліміті часу, виділюваному для постановки питань, а також для обговорення термінових питань кожній політичній групі й всім незалежним кандидатам приділяється із час, що не перевищує 3 год. за весь період сесії. Це час не зараховується в рахунок часу, що відводиться для загальної дискусії (ст.83, п.2 і 4; ст.64, п. 3).

Голосування депутатів Європейського парламенту повинне проводитися ними особисто, голосування з доручення або поштою не допускаються, тому депутати зобов’язані бути присутнім особисто в залі засідань у момент голосування[24,с.26]. З огляду на більшу зайнятість депутатів у роботі комісій, політичних груп, не говорячи вже про іншу їхню діяльність крім роботи в парламенті, великого значення набувають проблема кворуму й пов’язані із цим процедурні питання. Якщо до 1973 р. існувало правило про те, що кворум досягався при присутності половини депутатів, те сьогодні досить однієї третини присутніх у залі засідань депутатів (ст.89, п.2).

Операцією голосування керує голова парламенту (ст.18, п.2 і ст.99 Регламенту). Голосування виробляється або підняттям руки, або уставанням, або натисканням кнопки електронної системи (при поіменному голосуванні).

Звичайно проводиться голосування підняттям руки. Якщо результат

викликає сумніву, голова може провести голосування уставанням, якщо ж і тоді залишаються сумніви, може бути проведене поіменне голосування (ст.94). Він може також призначити поіменне голосування, якщо цього до початку голосування зажадає не менш 23 депутатів або політичну групу, причому ця вимога повинне бути виражене в письмовому виді (ст.95, п.1) [33, с. 187] . До речі, це ж правило поширюється й на голосування про довіру або недовіру Комісії Європейського співтовариства (ст.30, п.3). Поіменне голосування проводиться за абеткою починаючи із прізвища депутата, на який падає жереб. Голова в цьому випадку голосує останнім (ст.95, п.2).

Електронна система голосування (ст.96), уведена із травня 1980 р., дозволила зменшити час голосування й підрахунку голосів при поіменному голосуванні з години до 2 хв. Депутати при цьому користуються персональними магнітними картками для голосування й повинні голосувати зі свого місця.

Нарешті, за бажанням більшості присутніх депутатів може бути зроблене поіменне усне голосування. Звичайно в практиці Європарламенту проводиться відкрите голосування. Однак на вимогу однієї п’ятої частини депутатів по будь-якому питанню може бути проведене таємне голосування. Підрахунок голосів проводять чотири лічильники, обумовлені жеребом (ст.97, п.4).

На голосування ставляться пропозиції по резолюції, а після прийняття Єдиного європейського акту - і проекти резолюцій нормативного характеру. Голосують також бюджет, питання процедури й порядок денний.

Коли завершена дискусія по обговорюваному тексті, дозволені виступи за мотивами голосування у випадку, якщо надійшли заявки на такі виступи (ст.98). Якщо ж голова оголосив про початок голосування, ніякі виступи вже не допускаються [33, с. 287] .

Ухвалення рішення більшістю голосів залежить від характеру прийнятих рішень. Регламент Європейського парламенту містить на цей рахунок норми, запозичені з договорів про Європейське співтовариство.

По більшості рішень Європарламенту досить простої більшості голосів

депутатів, що беруть участь у голосуванні. Разом з тим у деяких випадках необхідно кваліфікована більшість:

для прийняття внутрішнього Регламенту: більшість всіх членів парламенту;

для вотуму недовіри Комісії: більшість всіх депутатів і дві третини що голосували;

для рішень про прийняття внесених Радою змін у зроблені парламентом виправлення по проекті бюджету: більшість всіх депутатів і три п'ятих що голосували;

для з несхвалення проекту бюджету: більшість членів парламенту й дві третини що голосували;

для прийняття рішень про зміну договору про створення Європейського об'єднання вугілля й стали: більшість у дві третини депутатів і три чверті що голосували;

для ухвалення рішення про скликання надзвичайної сесії: більшість членів парламенту [22, с.45].

Із прийняттям Єдиного європейського акту з'явилася нова норма, що вимагає абсолютної більшості всіх членів для рекомендації парламенту про вступ у Співтовариство нових членів або про укладання договору про асоціацію.

3.3. Двопалатний парламент в дискурсі українських політиків

Верховна Рада України – однопалатний парламент. Закріплюючи парламент однопалатним органом, нова Конституція реалізує принцип спадкоємності конституційної регламентації. Попередній Основний Закон також закріплював однопалатну Верховну Раду.

Конституційний склад Верховної Ради – 450 народних депутатів України (ст. 76): зберігається та чисельність парламентарів, яка закріплювалась попереднім головним актом [1,с.29].

Конституційне вирішення питання про склад і структуру українського

парламенту супроводжувалось гострими дискусіями. Мабуть, найбільшу увагу привертала проблема: яким бути парламенту – однопалатним чи двопалатним (бікамеральним)?

Дана проблема – нова проблема теорії і практики українського конституціоналізму, її розробка – важливе завдання вітчизняної юридичної науки.

В сучасних державах використовуються два вида бікамеральних парламентів – бікамеральні парламенти унітарних і федеративних країн. В останніх бікамералізм пояснюється бажанням забезпечити в одній палаті представництво інтересів народу в цілому, а в другій – представництво інтересів суб'єктів федерації. Двопалатніть унітарних держав ставить за мету обмеження впливу одної палати на політичне життя з допомогою механізмів контролю за рішеннями, які вона приймає.

Процес підготовки і прийняття Конституції України позначився наявністю різних позицій щодо прийнятності для нашої республіки двопалатного парламенту.

Вичленовуючи структурний аспект конституційних засад побудови Верховної Ради України, слід позитивно оцінити ту обставину, що на завершальній стадії конституційного процесу, на час парламентського доопрацювання, розгляду і прийняття проекту Основного Закону було відкинуто бікамералізм, сконструйований президентським варіантом проекту Конституції. Гостра боротьба з приводу структури українського парламенту завершилась побудовою однопалатної Верховної Ради. З позицій становлення і розвитку парламентаризму в умовах України однопалатний орган народного представництва є більш бажаним. У сучасних українських реаліях двопалатна структура цього інституту могла б виступати потужним знаряддям руйнування парламенту як цілісного законодавчого органу.

Опонуючи прихильникам бікамералізму, важливо проаналізувати світовий досвід конституційної правотворчості. Він свідчить, що еволюція структури парламентів виявила тенденцію до відмови від верхніх палат. У Новій Зеландії

ліквідовано Законодавчу Раду Парламенту (1950 р.); Конституція Данії інституювала однопалатний фолькетинг (1953 р.); в 1971 р. скасовано верхню палату шведського парламенту; Конституція Португалії 1976 р. передбачила однопалатні Збори Республіки; аналогічне явище характерне для грецьких конституцій 1952 р. та 1975 р.

А що ж країни посткомуністичного світу? Як правило, тут збудовані однопалатні загальнодержавні органи народного представництва. Але в деяких випадках створені або відроджені – двопалатні (Польща, Румунія, Чехія). В цьому контексті, на мій погляд, можна простежити зв'язок між тенденцією посилення влади президентури і реформуванням однопалатного парламенту в двопалатний [30,с.65]. Він рельєфно відображений в Республіці Казахстан. Основний Закон 1993 р. конституював однопалатну Верховну Раду. Стрімке нарощування елементів трансформування інституту президента у надвладу кардинально змінило організацію державної структури, що і було оформлено Конституцією 1995 р. Вона відкинула однопалатну Верховну Раду, а інституювала інший орган – парламент, що складається з двох палат.

Прибічники двопалатного парламенту в Україні чомусь не оперують наведеними та іншими фактичними даними, які розкривають тенденцію відмови післявоєнних конституцій багатьох країн світу від бікамералізму. Не згадується, чи замовчується також інша, відносно нова тенденція світової конституційної законотворчості. Йдеться про чітко окреслену лінію основних законів на закріплення відкритого підпорядкування верхніх палат парламентів політиці президентів і урядів (Франція, Німеччина).

Це дуже рельєфно відображає французька конституція 1958 р. Створення другої палати – Сенату не має традиційних підстав у Франції, яка є унітарною державою. Воно пояснюється прагненням виконавчої влади вибудувати в середині парламенту механізм, який би протистояв Національним Зборам, служив знаряддям боротьби в руках президента та уряду проти нижньої палати.

Конституційне закріплюється рівність Сенату та Національних Зборів у галузі прийняття законопроектів. Ст. 45 констатує, що кожний законопроект

послідовно розглядається в обох палатах до прийняття ідентичного тексту («законодавчий човник»). Якщо ж палати не дійдуть згоди, прем'єр-міністр може створити змішану паритетну комісію для підготовки нового тексту із спірних питань. За умови, коли комісії не вдасться прийняти узгоджений текст або коли цей текст не буде прийнято згідно з передбаченою процедурою, уряд після нового читання в обох палатах може зажадати від Національних Зборів прийняти остаточне рішення [30,с.43]. Таким чином, Сенат було створено з метою побудови в середині парламенту структури, яка б протистояла Національним Зборам. Творці П'ятої республіки сконструювали Сенат як знаряддя в руках уряду проти нижньої палати. Сенат потрібен виконавчій владі для того, щоб гальмувати прийняття небажаних їй законопроектів. Разом з тим він виступає інструментом проведення урядом своїх інтересів у парламенті.

Якщо рішення Сенату не прийнятне урядові, він вводить узгоджувальну процедуру. Коли ж Національні Збори можуть прийняти небажані урядові законопроекти, він не втручається у стосунки палат. Навіть за умови прийняття палатами остаточного тексту виконавча влада має важелі впливу на долю закону: право президента зажадати повторного розгляду закону парламентом (ст. 10);

-право президента та прем'єр-міністра звертатися до Конституційної Ради щодо конституційності прийнятого закону (ст. 61, 62).

Верхня палата конституційно може бути механізмом реалізації інтересів уряду також шляхом прийняття нею законів, обминаючи нижню палату. Такий варіант гарантує Основний Закон ФРН 1949 р. Згідно зі ст. 81 верхня палата – Бундасрат може прийняти закон в обхід нижньої палати – Бундестагу.

Заперечуючи авторам, що сповідують бікамералізм в Україні, варто загострити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави. А саме ці реальності сьогодні наявні в Україні.

Аналізована антидемократична тенденція триває в новітній історії. Про це свідчить Конституція Республіки Казахстан 1995 р. Верхня палата заснованого

нею двопалатного представницького органу, замість попереднього однопалатного, змодельована таким чином, що Сенат служить потужною перешкодою на шляху прийняття схваленого нижньою палатою (Мажилісом) законопроекту.

Це досягається передбаченими конституцією процедурними нормами, що забезпечують явну перевагу верхньої палати над нижньою. Згідно з п. 4 ст. 61 законопроект, схвалений більшістю голосів від загальної кількості депутатів Мажилісу, передається до Сенату, де розглядається у строк, що не перевищує шістдесяти днів. Коли його прийнято більшістю голосів від загального складу Сенату, то він стає законом і протягом десятьох днів передається на підпис Президентові [25, с.23]. У разі ж його відхилення проект повертається до нижньої палати. За умови схвалення проекту останньою, тепер уже більшістю в дві третини голосів, він знову передається до Сенату для обговорення і голосування. Повторно відхилений проект закону не може бути знову внесений у період тієї самої сесії.

Закріплені конституційне важелі придушення нижньої палати дуже істотно доповнюються можливостями, які закладені у складі Сенату, що досягається способом його формування. Відповідно до ст. 50 Конституції Сенат складають депутати, обрані по два представники від кожної області, міста республіканського підпорядкування та столиці Казахстану на спільному засіданні депутатів відповідних представницьких органів. Сім депутатів Сенату, крім того, призначає Президент.

Спосіб формування нижньої палати кардинально відрізняється від наведеного вище. Депутати Мажиліса (67 депутатів) обираються за одномандатними територіальними виборчими округами.

Зрозуміло, що встановлений порядок формування Сенату містить потенційні можливості для використання їх Президентом та урядом з метою проведення своїх інтересів у парламенті Казахстану.

Всупереч негативним тенденціям світової конституційної законотворчості, що характеризують післявоєнний та новітній бікамералізм, його впровадження

прогнозувалося і в Україні. У формалізованому вигляді це втілювалося у деяких проектах нової Конституції. Особливо наполегливо ідея двопалатного парламенту насаджувалася у зв'язку з проектом Основного Закону в редакції 24 лютого 1996 р. Офіційно це був проект конституційної комісії, але назва «президентський», що утвердилася в періодичній пресі та виступах народних депутатів, відбивала той факт, що з точки зору складу конституційної комісії перевага була на боці Президента. Ця обставина, так само, як і те, що Президент був співголовою конституційної комісії, цілком закономірно екстраполювалися на змісті проекту Основного Закону, який вибудовував конституційно-правовий статус, з одного боку,– всевладного глави держави, а з іншого – безпорадного бікамерального парламенту.

Парламент – Національні Збори – фіксувала ст. 72 названого проекту Конституції,– складається з двох палат: Палати депутатів і Сенату. Проект передбачав гарантії і процедури примату верхньої палати над нижньою, багато в чому аналогічні конституціям держав, аналіз яких зроблено вище. Їхня сукупність загрожувала зруйнуванням законодавчого органу як цілісного, єдиного утвору. Сенат моделювався механізмом, який забезпечував неможливість подолання парламентом політики Президента і Кабінету Міністрів, що в умовах і без того слабкого українського парламентаризму, наступу на нього структур виконавчої влади мало антидемократичну спрямованість.

Двопалатні Національні Збори, всередині яких – Сенат, прямо і опосередковано фактично підпорядкований виконавчій владі, з точки зору прогнозу розвитку парламентських інститутів в Україні були б неприйнятні і навіть небезпечні, про що свідчить світовий досвід.

Окрім наведених мотивів, надзвичайно важливо те, що навіть у державах, які мають двопалатний парламент, останній не розглядається як раціональний і несхитний у випадку надзвичайних умов. За таких умов бікамеральний парламент ФРН трансформується в однопалатний орган, а сам процес відмови від однопалатного парламенту має конституційне закріплення. Основний Закон

ФРН встановлює цілком чітко і недвозначно: коли ситуація вимагає негайних дій у той час, як Бундестаг і Бундесрат скликати неможливо, парламентські повноваження надаються Загальному комітету (ст. 115-а/1), 115-а/2). Загальний комітет формується завчасно у відповідності зі ст. 53-а/I) з депутатів Бундестагу та членів Бундесрату обома палатами парламенту.

Досвід Німеччини вельми важливий для України через труднощі, які переживає республіка у перехідний період.

Але, заперечуючи авторам, прихильникам бікамералізму в Україні, варто зупинитися на внутрішніх умовах та передумовах, які могли б створити сприятливий грунт для посилення шкідливих наслідків у разі реалізації ідеї про заснування двопалатного парламенту [25,с.56]. В такому плані заслуговує на увагу аспект співвідношення першої і другої гілок влади, котрий у досліджуваному контексті переважно оминається. Зміст і спрямованість цих відносин переконливо засвідчують, що на нашому грунті двопалатний парламент слугував би випробуваним знаряддям придушення виконавчою владою представницького органу народу, перетворення його на безвольне і безпорадне утворення. Така перспектива закладалася не тільки нормами президентського проекту Конституції. Вона була підготовлена практикою взаємин законодавчої та виконавчої гілок влади протягом кількох років. А після прийняття Основного Закону і Верховна Рада, і Президент зберегли свої повноваження, вибори нових органів не проводилися.

Починаючи з 1992 р., Президент і Кабінет Міністрів постійно в різних формах вимагали делегування їм частини законодавчих повноважень, притаманних Верховній Раді та закріплених за нею конституційне. При цьому виконавча влада незмінно досягала своєї мети, але позитивного ефекту це не мало. Однак її наступальність, натиск наростали. Саме ця спрямованість другої гілки влади була причиною появи антиконституційного акту, яким був Конституційний договір, укладений між Верховною Радою і Президентом.

У контексті заперечення бікамералізму оперування Конституційним договором винятково значуще, і на це слід звернути серйозну увагу. Адже

аналога згаданому актові у країнах світу немає. Конституційний договір уособлює не тільки безпрецедентне вилучення у представницького органу народу (сторони договору) закріплених за ним Основним Законом загальновизнаних світом прерогатив та наділення Президента (другої сторони) величезною компетенцією, що включає сфери всіх трьох влад. Договір містив руйнівний потенціал знекровлення парламентських інститутів не тільки на час його дії, а й на перспективу. Верхня палата Національних Зборів, за ідеєю розробників президентського проекту Основного Закону, мала бути знаряддям, що перешкоджало б укоріненню парламентаризму також в умовах нової Конституції [25, с.45]. Зміцнілі і сформовані стійкі важелі послаблення законодавчої влади виконавчими структурами, сформована антидемократична тенденція приниження ролі Верховної Ради у механізмі держави і зростання за її рахунок інституту президента,– це передумови запровадження бікамералізму і подальше використання Сенату для посилення повноважень Президента і Кабінету Міністрів. Намічене, таким чином, реально загрожувало становленню і розвиткові українського парламентаризму, поза яким не можуть гарантуватися свободи особистості і свободи суспільства. Зазначимо, що ідея бікамералізму стосовно специфічних умов і конкретних реалій України була відкинута Міжнародним юридичним форумом «Нова Конституція України – шлях до утвердження української державності», про що організатор і керівник указаного форуму доповідав народним депутатам на сесії Верховної Ради у січні 1996 р. Негативне ставлення до даної проблеми виражалося також і в інших формах (круглі столи, семінари, прес-конференції, публікації). Враховуючи всебічні обставини, Верховна Рада України на стадії парламентського доопрацювання проекту Конституції і обговорення його на сесії відхилила ідею бікамералізму, закріпивши в новому Основному Законі український парламент однопалатним органом.

ВИСНОВКИ

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що сьогодні в Україні повним ходом йде розбудова правової, демократичної, соціально орієнтованої держави. З цією метою постійно приймаються нові закони, видаються постанови і розпорядження, які направлені на врегулювання нових економічних політичних та інших відносин, а також на зміцнення і укріплення державності та суверенітету України, вдосконалення державної влади.

Донедавна наша наука, в тому числі і наука конституційного права, активно заперечувала необхідність визнання і впровадження в життя принципу «розподілу влад», і, відповідно, інституту президентства, які вважалися «шкідливими і безперспективними для радянської демократії, чужими і ворожими передовій соціалістичній формі народовладдя». Не останню роль у «відмові права на життя» президентства відіграла теорія поєднання законодавчої і виконавчої влади у діяльності механізму владарювання.

Відкидаючи буржуазний парламентаризм, засновники молодої Радянської держави відкидали тим самим теорію і практику розподілу влад, яка, на їх думку, виконувала соціальне замовлення пануючої буржуазії, забезпечувала експлуатацію широких мас трудящих.

Іншими словами життя засвідчило:

1) непридатність і навіть шкідливість теорії «поєднання влад», «одновладного правління»;

2) необхідність розподілу влад як єдино можливої форми організації діяльності верховних владних структур.

Я вважаю, що шлях реформ, який обрала наша країна приведе нас до створення дійсно правової, демократичної, соціально орієнтованої та економічно процвітаючої держави.

Однопалатний характер парламенту породжує і може породжувати згодом певні проблеми, зокрема, щодо темпів законотворчості і якості законодавчих актів, місця законодавчої функції в системі функцій парламенту, щодо його відносин з іншими органами державної влади, зв'язків парламентаріїв з виборцями і з парламентами інших країн тощо.

Але при відсутності достатніх зовнішніх передумов для двопалатної структури наш парламент на цьому шляху має пройти певну відстань свого внутрішнього розвитку, визрівання, структуризації.

Оскільки в найближчі 5--10 років передбачається виконання парламентом значного обсягу робіт , практично створення нової системи законодавства і права, то ймовірно, що протягом цього часу відбуватиметься інтенсивний розвиток інфраструктури парламенту, широке залучення до законопроектних робіт органів виконавчої і судової влади, наукових установ і навчальних закладів, істотне зміцнення законодавчих, інформаційних, наукових та інших основ діяльності парламенту.

Для успішного функціонування нових і оновлених структур Верховної Ради першочерговим є істотне зміцнення їхньої правової бази, зокрема: прийняття законів про регламент, комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та інших; створення відносно цілісної системи інфраструктури парламенту; широке залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради всіх суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного й установчого процесу; забезпечення тіснішої взаємодії Верховної Ради та з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян.

Слід відмітити, що дійсно, позитивне і цілком демократичне намагання створити систему, яка б гарантувала неприпустимість абсолютизації державної влади і вторгнення вищого суверенітету від народу на користь того чи іншого органу держави, у безпосередній державотворчій практиці ставить чимало складних проблем. Основну з них можна сформулювати наступним чином: чи

слід принцип поділу державної влади тлумачити в загальному плані, чи виключно інституційно? Значною мірою однією з фундаментальних спроб знайти відповідь на сформульоване запитання стала теоретична розробка концепції «єдино-поділеної» державної влади. Інколи цю модель ще визначають поняттям «інтеграційної системи поділу влади», коли поряд з настановою на розмежування повноважень визначаються такі принципи, як співпраця різних інститутів влади та їх взаємний контроль.

Характерною властивістю згаданої концепції єдино-поділеної державної влади є те, що визначаючи класичну тезу про юридичну однопорядковість, рівно значущість і рівноцінність інститутів влади, в її межах наголос переноситься з поняття «поділ» на поняття «влада». Тобто, метою всіх трьох «рівноцінних влад», що дозволяє стверджувати про їх спільну основу, є не стільки постійне збереження і відтворення будь-якими засобами власної автономності, скільки поєднання зусиль спрямованих на підтримання цілісності державної влади задля забезпечення основних інтересів суспільства в цілому й окремих громадян. Причому, зазначена ціль набуває своєї вирішальної ролі в період політико-правових трансформацій, коли поділені гілки державної влади повинні піклуватися не стільки про власну автономність, скільки про ефективну співпрацю. Іншим важливим методологічним моментом цієї концепції є перенесення акцентів з функціональної визначеності діяльності інститутів державної влади на проблеми можливостей їх взаємного впливу. Фактично розвиток теорії «єдино-поділеної» державної влади відбувався у двох основних напрямах: а) шляхом акцентування на необхідності поєднання принципу поділу влади з вимогою збереження цілісності системи державної влади; б) шляхом критики настанови на жорсткий розподіл компетенції і повноважень окремих інститутів державної влади.

Інакше кажучи, принцип поділу державної влади, не є базовою умовою демократії, а виконує суто функціональну роль, яка може бути представлена через чотири завдання: а) інституалізація суперництва між окремими суб’єктами влади; б) забезпечення контролю над органами державної влади; в)

запобігання небажаній і небезпечній концентрації влади в руках тих чи інших державних органів; г) забезпечення ефективного функціонування влади і управління.

Таким чином, суто теоретичні проблеми співвідношення між двома основоположними задачами, які постають в ході розбудови демократичної держави, створення надійних запобіжників узурпації державної влади і забезпечення її ефективного функціонування як цілісного механізму для задоволення основних потреб суспільства і окремих громадян, обертаються необхідністю розробки такої правової основи, яка б дозволила реалізувати обидві зазначені цілі.

Аналізуючи напрями реформування взаємодії законодавчої та виконавчої влади в сучасній Україні, виявляється необхідність конституційної корекції установчої функції парламенту. Тобто, необхідні змістовні зміни в сфері повноважень законодавчої влади щодо процесу формування виконавчої влади, що дозволить, з одного боку, зблизити ці гілки державної влади, а, з іншого,- забезпечити виконавчу владу стабільною підтримкою парламенту (парламентської більшості), що матиме своїм наслідком вирішення проблеми законодавчого забезпечення соціально-економічного та політико-правового розвитку держави. При цьому зазначені зміни повинні знайти своє відображення на найвищому конституційному рівні.

Незалежно від того, хто є Президентом та який депутатський корпус представлений у Верховній Раді, в Україні щоразу відтворюється протистояння парламенту і глави держави. Негативні наслідки цього протистояння впливають і на якість законодавчого процесу і на діяльність виконавчої влади, передусім уряду. Кабінет Міністрів є постійним заручником цієї боротьби.

Створення ефективної системи державної влади й досі, на двадцятому році незалежності, залишається головним завданням Української держави. 8 грудня 2004 року внаслідок жорсткої політичної кризи, яку зумовили масові фальсифікації результатів виборів Президента України, Верховна Рада України ухвалила закон про внесення змін до Конституції України. Відповідно до цих

змін, система державного устрою в Україні змінювалася в напрямку з моделі жорсткої президентської республіки до моделі парламентсько-президентської республіки. Ці зміни отримали назву “політична реформа” і повною мірою вступили в дію після виборів до Верховної Ради України наприкінці березня 2006 року. Проблему, яка виникла після запровадження таких змін, спричинив той факт, що депутати ухвалювали їх поспіхом, не провівши попередніх публічних консультацій і не досягнувши широкого політичного консенсусу щодо їх змісту. Крім того, відразу після того як конституційні зміни повністю вступили в дію, Президентом і Прем’єр-міністром стали люди з різних політичних таборів. За таких обставин посилилася політична конкуренція і ускладнився процес “звикання” до нової Конституції.

Головна мета політичної реформи – посилити підзвітність і відповідальність влади перед громадянами. Конституція, ухвалена 1996 року, надавала Президентові найбільше повноважень і визначала найменшу відповідальність порівняно з іншими органами влади. Тому натхненники реформи прагнули передусім змінити розподіл повноважень між урядом, парламентом і Президентом, щоб встановити демократичний за змістом баланс влади. Найважливіше завдання політичної реформи її ініціатори вбачали у збільшенні повноважень Верховної Ради та Кабінету Міністрів через зменшення повноважень Президента. За зразок правила модель парламентської республіки, в якій парламент формує уряд і призначає Президента, а той відіграє лише другорядну роль. Однак реформаторам не вдалося здійснити свій початковий задум – внаслідок гострої політичної боротьби під час обговорення реформи в парламенті.

Змінена Конституція не забезпечує чіткого розподілу функцій і повноважень. У країні не затверджено і не вироблено ані формальних, ані неформальных процедур співпраці між гілками влади. Для тлумачення неоднозначних норм Основного закону потрібні рішення Конституційного Суду, для вироблення процедур – ухвалення конституційних законів або ж час, за який можуть скластися й усталитися неформальні традиції співпраці. Крім

того, оскільки законодавство не передбачає санкцій правового чи політичного характеру за порушення правових норм, і парламентсько-урядова коаліція, і Президент систематично нехтували принципом верховенства права. З одного боку, цілком закономірно, що в період демократичної трансформації, коли ще досить сильним є вплив традицій авторитаризму, склалася така політична система, в якій виконавча влада розпорошена між урядом і Президентом. Такий баланс сил стимулює жорстку політичну конкуренцію і не дає змоги жодному з гравців узурпувати владу. Отже, за наявності ще слабких демократичних інститутів виникає одна з найбільших гарантій демократичності політичного процесу. За умов співіснування уряду та Президента, що репрезентує опозиційні політичні сили, Глава держави, використовуючи свої конституційні повноваження, починає виконувати функції опозиції: здійснює контроль за діяльністю уряду (кадрова політика, вето), критикує певні його кроки чи політику загалом (вето, публічні виступи), пропонує альтернативні рішення (право законодавчої ініціативи). З іншого боку, процес ухвалення державних рішень істотно ускладнюється і забирає більше часу, ніж раніше. Складається враження, що настав параліч влади, не здатної ті рішення ухвалювати. Немає також чіткої відповідальності за ухвалені рішення. Втім, навіть цю велику хибу комбінації можна розцінювати як її перевагу. Оскільки уряд і Президент контролюють одне одного, важливі державні рішення є результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів. У щоденному пошуку компромісів і полягає процес ухвалення державних рішень у демократичній системі. Крім того, завдяки розвиткові вміння йти на взаємні поступки може сформуватися консенсусна політична культура, конче потрібна в такому неоднорідному суспільстві, як українське.

Отже на основі викладеного, Україна у 2010 знову повертається до президентської форми правління, чим врівноважує та у де-якій мірі відновлює політичну стабільність державних інститутів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР в редакції від 20.04.2010р.

2. Конституція України від 28.06.1996р.

3. Закон України “Про постійні комісії Верховної Ради України” від 14.07.1998р. № 40-XIV.

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

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

6. Закон України “ Про Рахункову палату” від 14.01.1998р.№18/98-ВР.

7. Закон України “ Про комітети Верховної Ради України” від 16.06.2009р.

8. Закон України Про Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 № 1861-VI в редакції від 06.04.2010.

9. Закон України Про комітети Верховної Ради України від 04.04.1995 № 116/95-ВР в редакції від 18.11.2009.

10. Постанова Верховної Ради України “Про Регламент Верховної Ради України”від 27.07.1994р. № 130/94-ВР\\ Відомості Верховної Ради, 1994, -№ 35. –Ст.339.

11. Постанова ВРУ «Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо кількісного та персонального складу комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 13.04.2010 № 2117-VI

12. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. - К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. - 521с.

13. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні

науки. Випуск 50. - К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. - 772 с.

14. Конституційний устрій Європейського Союзу : навчальний посібник / В. Посельський. - К. : Таксон, 2005. - 280 с.

15. Конституційне право України : посібник / В.І. Орленко, В.В. Орленко. - К. : Вид. Паливода А.В., 2006. - 152 с.

16. Правознавство : Рівень стандарту, академічний рівень / С. Б. Гавриш, В. Л. Сутковий, Т. М. Філіпенко. - К. : Генеза, 2010. - 416 с.

17. Конституційне право України : навчальний посібник / В. В. Кравченко. - 6-те вид., виправл. та доповн. - К. : Атіка, 2007. - 592 с.

18. Конституційне право України : навчальний посібник / В. В. Кравченко. - К. : Атіка, 2007. - 568 с.

19. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / За заг. ред. В.О. Ріяки. - 2-е вид., допов. і перероб. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 544 с.

20. Конституційне право України : підручник / П. П. Шляхтун. - К. : Освіта України : КНТ, 2008. - 592 с.

21. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К. : Юрінком Інтер, 2010. - 464 с.

22. Як працює Європейський Союз : довідник інституцій ЄС. - К. : КПФ "А-Скрін", 2006. - 52 с.

23. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / За ред. В.О. Ріяки. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : Юрінком Інтер, 2007. - 544 с

24. Міжнародне право: підручник / М. О. Баймуратов. - Суми : Університетська книга ; Одеса : Астро-Принт, 2006. - 424 с.

25. Горовенко М. «Парламентські комітети та комісії в Україні та зарубіжних країнах» // Право України. - 2008. - №. 7. - С. 30 – 34.

26. Міжнародне право : навчальний посібник / М. Антонович. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 384 с.

27. Порубенський О.М. «Місце і роль комітетів ВРУ в системі державних

органів» // Вісник Академії Адвокатури . - 2006. - №. 7. - С. 25 – 30.

28. Порубенський О.М. «Окремі питання організації комітетів у сфері парламентаризму: закордонний досвід та Україна» // Часопис Київського університету права. – 2007. - №.-7.

29. Перерва Ю.М. « Попереднє опрацювання законопроектів у комітетах ВРУ» // Держава і право. - 2006 №.-31 С. 103 – 110.

30. Швець Т.В. «Основи Аспірантської діяльності комітетів ВРУ та аналогічних органів у парламентах окремих зарубіжних країн: порівняльний аналіз» // Науковий вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2006. - №. 2. - С. 85 – 91.

31. Троценко Я. Парламентські комітети в Україні: основні правові засади, порядок діяльності та деякі проблеми функціонування // веб-портал "Депутат". – 2009.

32. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 42. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. - 783 с.

33. Політологія : підручник / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенка. - 3-е вид., перероб. і доп. - К. : ВЦ "Академія", 2008. - 568 с.

34. Конституційне право України. Академічний курс : підручник / О. В. Скрипнюк; Нац. ун-т "Острозька академія" ; Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАНУ. - К. : ВД " Ін Юре ", 2010. - 672 с.

35. Парламентське право. Академічний курс : підручник / В. Е. Теліпко. - К. : Центр учбової літератури, 2011. - 664 с.

36. Вавженчук С.Я. Виконавча влада - Президент України: конституційно-правові аспекти структурної взаємодії / С. Я. Вавженчук // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. - К., 2005. - Вип. 30. - С. 246-255.

37. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 44. - К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. - 743 с.

38. Латентна політика. Потайні напрями політичної діяльності : навчальний посібник / В. Є. Курілло. - Миколаїв : ТОВ "Фірма "Іліон", 2009. - 592 с.

39. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції Д. Дайнен. - К. : К.І.С., 2006. - 696 с.

40. Внутрішня структура парламенту: шляхи підвищення ефективності функціонування, http://www.parlament.org.ua

41. http://www.parlament.org.ua/index.php?action=committee // Лабораторія законодавчих ініціатив.

42. http://ru.wikipedia.org/wiki/Конгресс_США

43. Проблеми удосконалення правового статусу парламентських комітетів // http://www.parlament.org.ua

Додаток А

ПРЕДСТАВНИЦТВО РЕГІОНІВ У ВЕРХНІЙ ПАЛАТІ ПАРЛАМЕНТУ

		Кількість населення	**% населення**	**Дисбаланс**	Вихідний варіант	1 варіант	2 варіант	3 варіант
	Україна	46156985	100	-	-	-	-	-
1	Донецька	4520921	10	-6	3	9	6	5
2	Дніпропетровська	3391918	7	-3	3	6	5	5
3	Харківська	2777784	6	-2	3	5	4	4
4	м. Київ	2700051	6	-2	3	5	4	4
5	Одеська	2383100	5	-1	3	4	4	4
6	Львівська	2539808	5	-1	3	4	4	4
7	Луганська	2347762	5	-1	3	4	4	4
8	АР Крим	1961063	4	0	3	3	4	4
9	Запорізька	1830479	4	0	3	3	3	4
10	Київська	1729916	4	0	3	3	3	4
11	Вінницька	1663446	4	0	3	3	3	4
12	Полтавська	1515479	4	1	3	3	3	4
13	Івано-Франківська	1379485	3	1	3	3	3	3
14	Хмельницька	1346059	3	1	3	3	3	3
15	Черкаська	1310614	3	1	3	3	3	3
16	Житомирська	1305040	3	1	3	3	3	3
17	Закарпатська	1239646	3	1	3	3	3	3
18	Миколаївська	1201721	3	1	3	3	3	3
19	Сумська	1193248	3	1	3	3	3	3
20	Рівненська	1150634	2	1	3	3	3	3
21	Чернігівська	1125545	3	2	3	3	3	3
22	Херсонська	1104946	2	2	3	3	3	3
23	Тернопільська	1094681	2	2	3	3	3	3
24	Волинська	1033424	2	2	3	3	3	3
25	Кіровоградська	1031839	2	2	3	3	3	3
26	Чернівецька	901004	2	2	3	3	3	3
27	м. Севастополь	377372	1	3	3	3	3	3
	Кількість депутатів верхньої палати				81	97	92	96