

## Розділ 11. Конституційно-правові засади організації та діяльності законодавчої влади в Україні

До найважливіших складових конституційного права належать питання організації державної влади.

У демократичних країнах, до яких згідно зі статтею 1 Конституції України належить і Україна, єдине джерело державної влади становить народ, а первинний акт її утвердження — закон, яким в Україні є її Основний Закон — Конституція України.

В Україні суть державної влади як інституту конституційного права полягає в її легітимності, законодавчому закріпленні в Конституції України волі народу як єдиного джерела влади. Вона здійснюється згідно з конституційними принципами народного суверенітету, поділу влад і верховенства права законодавчими, виконавчими й судовими органами на основі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності з метою досягнення гідних умов її життя.

Відповідно до статті 6 Конституції України "державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову". Розподіл влади означає не незмінний механізм відокремлених державних структур, а такий, що працює, досягає єдності на основі складного процесу узгоджень і спеціальних правових процедур, передбачених на випадок конфліктних ситуацій. Саме із законодавчого закріплення принципу розподілу державної влади починається її організація. Складовими системи державної влади в Україні є державні органи — законодавчої, виконавчої, судової влади та ін.

Орган держави — це певна державна інстанція, яка заснована державою, утворена нею в установленому порядку і діє за її уповноваженнями.

Державний орган України (громадянин або колектив громадян) — це відносно відокремлена складова єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влад, створена у визначеному законом порядку, яка виконує завдання й функції згідно з державно-владними повноваженнями і власною компетенцією. Особовий склад державного органу об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою відповідних форм організації й методів діяльності.

Розрізняють центральні та місцеві органи державної влади. До центральних належать такі органи держави, повноваження й діяльність яких поширюються на всю територію держави, а також на її громадян, які перебувають за межами держави.

У статті 75 Конституції України проголошується, що "єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України". Отже, виключно до компетенції Верховної Ради належить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів (підзаконні акти). Верховна Рада — загальнонаціональний представницький орган

державної влади, що діє на постійній основі. Вона через вільно обраних народних депутатів представляє український народ і діє в інтересах усіх громадян України.

Правовий статус Верховної Ради визначений у розділі IV "Верховна Рада України" Конституції України, а основні її функції — і в інших розділах Конституції: V "Президент України", VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", VII "Прокуратура", VIII "Правосуддя", XII "Конституційний Суд України". Останнє зумовлене тим, що у процесі виконання своїх функцій усі три гілки державної влади тісно взаємодіють.

Верховна Рада України складається з однієї палати, що для України, мабуть, становить оптимальний варіант побудови парламенту, бо однією з причин створення двопалатного парламенту є передусім федеративний устрій держави. Україна ж — унітарна держава, а в таких країнах, як засвідчує історія розвитку парламентаризму, наявність двопалатних парламентів зумовлюється здебільшого національними, історичними та культурними традиціями. У минулому двопалатні парламенти створювались, як правило, у результаті компромісу між феодалами й буржуазією. В Україні таких традицій не існує. Однак під час всеукраїнського референдуму, проведеного 16 квітня 2000 р. на підставі Указу Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" від 15 січня 2000 р., більшість громадян України, що взяли участь у референдумі, висловилися за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого була би покликана представляти інтереси регіонів України та сприяти їх реалізації, а також за внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства. Порядок діяльності Верховної Ради України, її органів і посадових осіб крім того, що його викладено в Конституції України, нині визначено Регламентом Верховної Ради України від 27 липня 1994 р., законами України "Про комітети Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 р., "Про статус народного депутата України" від 22 березня 2001 р., іншими законодавчими актами, до яких вносилися відповідні зміни й доповнення у зв'язку з прийняттям Конституції України. Водночас зауважимо, що статтю 82 Конституції України передбачається прийняття закону про регламент Верховної Ради України.

У статті 76 Конституції України встановлюється, що конституційний склад Верховної Ради України налічує 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки. На підставі Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 р. 225 депутатів — представників діючого нині парламенту — обиралися в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

До речі, більшість громадян України, що взяли участь у згаданому референдумі, схвально відповіли також на запитання: "Чи згодні Ви зі зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів "чотириста п'ятдесят" на слово "триста", а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства України?"

На основі результатів референдуму Президент України подав до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України, який повинен бути розглянутий згідно з положеннями розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" Конституції України. Верховна Рада України розглядала цей законопроект, але рішення про внесення змін до Конституції України не було прийнято.

Згідно зі статтею 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. Позачергові вибори призначаються Президентом України і проводяться в період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Наступні чергові вибори до Верховної Ради України мають відбутися (на підставі Конституції України) у березні 2006 р. за новим Законом України "Про вибори народних депутатів України" від 25 березня 2004 р., який (як зазначалося) набере чинності з 1 жовтня 2005 р. За цим Законом вибори всіх народних депутатів України здійснюватимуться за пропорційною системою — депутати обиратимуться за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі.

Повноваження Верховної Ради України викладені у статті 85 Конституції України. По суті й за призначенням їх можна поділити на кілька груп: повноваження, пов'язані з внесенням змін до Конституції України, законотворчою діяльністю та прийняттям законів; зі здійсненням контролю за бюджетом; визначенням засад політики держави і програм суспільного розвитку; визначенням взаємовідносин Верховної Ради України та Президента України; формуванням інших державних органів; здійсненням парламентського контролю; організацією адміністративно-територіального поділу країни; здійсненням зовнішніх функцій держави та ін. Ці повноваження не є вичерпними, а доповнюються і деталізуються положеннями інших статей Конституції України, зокрема статті 111, яка визначає умови і порядок дострокового припинення повноважень Президента України в разі його усунення в порядку імпичменту, а також статті 92, яка окреслює коло питань, що вирішуються виключно законами України.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання щонайменше двох третин її конституційного складу. Як колегіальний законодавчий орган вона здійснює діяльність в особливій організаційній формі, збираючись на сесії. Саме в період сесії парламент реалізує свої повноваження, визначені Конституцією України. Така організаційна форма дає можливість збирати в парламенті одночасно весь депутатський корпус для вирішення питань такою більшістю, що вимагається Конституцією України та законами України. Сесія парламенту забезпечує його безперервну роботу протягом певного (тривалого) часу.

Відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на початку першого пленарного засідання, яке проводиться в перший день роботи сесії. На першу сесію Верховна Рада України збирається не пізніше як на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Сесії Верховної Ради складаються з пленарних засідань, засідань комітетів і комісій, що відбуваються між пленарними засіданнями, а також роботи народних депутатів України в округах.

Розрізняють чергові та позачергові сесії Верховної Ради України. Згідно зі статтею 83 Конституції України чергові сесії починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Тривалість сесії визначає Верховна Рада. У сесійний період щотижнева робота Верховної Ради та її комітетів починається у вівторок о 10 годині й закінчується у п'ятницю о 14 годині.

Позачергові сесії Верховної Ради України із зазначенням порядку денного скликає Голова Верховної Ради України на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.

Проведення позачергових сесій не є поширеним явищем. Останніми роками було проведено лише дві позачергових сесії, одна з них 3 лютого 2004 р. При цьому сам факт її проведення був неоднозначно оцінений юристами і політиками, оскільки ця позачергова сесія була проведена в день відкриття чергової сесії Верховної Ради України.

Відомий в Україні фахівець конституційного права В. Шаповал зазначає, що надзвичайні або позачергові сесії скликаються тоді, коли депутати перебувають на канікулах або в літній відпустці. Строки таких сесій обмежені початком чергових сесій або вирішення питань, що їх було включено до порядку денного. А відомий в Україні історик В. Литвин (Голова Верховної Ради України четвертого скликання) називає позачергові сесії екстраординарними і підкреслює, що не пізніше як за три дні до скликання позачергової сесії розпорядження Голови Верховної Ради України з цього питання публікується у друкованому органі Верховної Ради України з обов'язковим зазначенням порядку денного сесії (таке положення зафіксоване Регламентом Верховної Ради України). При оголошенні позачергової сесії, яка відбулась 3 лютого 2004 р., зазначені умови не були дотримані. Зрозуміло, постає питання щодо легітимності такої сесії і прийнятих нею рішень.

Народні депутати в період сесії на пленарних засіданнях шляхом голосування приймають законодавчі акти, а також опрацьовують законопроекти в парламентських комітетах, займаються іншими питаннями законодавчого органу, працюють у виборчих округах, зустрічаються з виборцями.

Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання відбувається за рішенням більшості конституційного складу Верховної Ради України.

Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народними депутатами особисто.

Статтею 88 Конституції України встановлюється склад керівництва Верховною Радою України, до якого входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник Голови Верховної Ради України, заступник Голови Верховної Ради України. Цих посадових осіб Верховна Рада України обирає зі свого складу і відкликає їх.

Голова Верховної Ради України здійснює передбачені Конституцією України повноваження в порядку, що встановлюється законом про регламент Верховної Ради України (стаття 88 Конституції України), але такий закон поки що розробляється.

Голова Верховної Ради України:

- веде засідання Верховної Ради України;
- організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
- підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших країн;
- організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Для підготовки проектів законів, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради, утворюються комітети Верховної Ради України, які працюють постійно. Верховна Рада України затверджує їх перелік і обирає голів цих комітетів (стаття 89 Конституції України). Постановою Верховної Ради України затверджено такі постійні комітети Верховної Ради України четвертого скликання:

- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;

- Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку;
  - Комітет з питань бюджету;
  - Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування;
  - Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
  - Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій;
  - Комітет з питань Європейської інтеграції;
  - Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
  - Комітет з питань культури і духовності;
  - Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму;
  - Комітет з питань науки і освіти;
  - Комітет з питань національної безпеки і оборони;
  - Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства;
  - Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
  - Комітет з питань прав людини, національних меншин і між національних відносин;
  - Комітет з питань правової політики;
  - Комітет з питань промислової політики і підприємництва;
  - Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;
  - Комітет з питань свободи слова та інформації;
  - Комітет з питань соціальної політики та праці;
  - Комітет з питань фінансів і банківської діяльності;
  - Комітет у закордонних справах;
  - Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів;
  - Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації.
- До основних функцій комітетів Верховної Ради України належать:
- законопроекта (організація розробки за дорученням Верховної Ради чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою);
  - участь у складанні та прийнятті Державного бюджету і контроль за його виконанням у частині, віднесеній до їх компетенції;
  - участь у формуванні структур Верховної Ради та інших органів державної влади (обговорення кандидатур, підготовка висновків тощо);
  - попередній розгляд і підготовка висновків та пропозицій щодо ратифікації і денонсації міжнародних договорів і угод;
  - попередній розгляд і підготовка висновків та пропозицій щодо проектів державних програм економічного, соціального й культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою;
  - контроль за дотриманням Конституції України та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради, щодо їх відповідності Конституції України та законам України, підзаконним актам тощо.

В окремих випадках для підготовки й попереднього розгляду питань, що належать до компетенції Верховної Ради України, але мають тимчасовий характер або не входять у коло питань, що підлягають розгляду в комітетах, Верховна Рада може створювати

тимчасові спеціальні комісії.

З метою проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії. Але оскільки такі комісії не належать до системи органів правосуддя України, їх висновки та пропозиції не є вирішальними для слідчих органів і суду. Отже, вони мають суто моральне значення.

Конституція України не закріплює порядок організації та діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних і слідчих комісій, а покладає вирішення цих питань на відповідне законодавство, яке повинно бути створено для розвитку розглянутих положень.

Конституцією України передбачається багато функцій вищого виборного колегіального органу держави — Верховної Ради. До основних належать такі:

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

Здійснення цих та інших функцій Верховної Ради називають процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють процедури законодавчу, установчу, парламентського контролю та ін.

Найголовнішою, характерною лише для Верховної Ради України як єдиного в Україні законодавчого органу, є законодавча функція (законодавча процедура, законодавчий процес).

Законодавчий процес — це діяльність державних органів та їх посадових осіб, пов'язана з поданням до законодавчого органу проектів законів, їх розглядом, прийняттям (змінюю, припиненням чинності) і введенням у дію, а також з формуванням єдиної системи законодавства України.

Законодавчий процес в Україні передбачає такі стадії:

- розробка проектів законів;
- внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок;
- розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах Верховної Ради;
- вирішення Верховною Радою питання про включення законопроекту до порядку денного сесії та про порядок роботи над ним;
- прийняття, в разі потреби доопрацювання законопроекту, рішення про створення тимчасової спеціальної комісії для виконання цієї роботи;
- обговорення в разі потреби і прийняття Верховною Радою рішення щодо основних положень, принципів, критеріїв, на яких має базуватися чи бути доопрацьованим відповідний законопроект або його структурна складова;
- прийняття в разі потреби рішення про визнання розгляду законопроекту невідкладним;
- розгляд законопроектів у першому читанні (обговорення та прийняття рішення);
- розгляд законопроектів у другому читанні (обговорення та прийняття рішення);
- розгляд законопроектів у третьому читанні (обговорення та прийняття рішення);
- прийняття закону;
- оформлення прийнятого Верховною Радою тексту закону (чи іншого законодавчого акта) Апаратом Верховної Ради і підписання його Головою Верховної Ради України;
- передання тексту закону на підпис Президентові України;
- підписання Президентом України закону або повернення із зауваженнями й можливими пропозиціями до Апарату Верховної Ради України;

- повторний розгляд закону у Верховній Раді України;
- опублікування (після підписання Президентом України) тексту закону державною мовою у "Відомостях Верховної Ради України", газеті "Голос України" та інших друкованих органах.

У прикінцевих положеннях закону передбачається положення про дату набрання ним чинності.

На підставі статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю її конституційного складу, крім випадків, передбачених іншими положеннями Конституції України. (Світова практика визнає існування так званих конституційних законів, які мають особливу юридичну силу і тому потребують складнішої процедури прийняття. До зазначених законів належать такі, про необхідність яких є спеціальне застереження в тексті конституцій різних країн, а також закони, що вносять зміни й доповнення до конституції. Конституційний закон приймається двома третинами голосів складу парламенту.)

За період незалежності держави Верховна Рада України прийняла тисячі законів, здійснивши тим самим титанічну роботу. Зрозуміло, не всі з них вдалі, і це створює проблеми щодо їх реалізації. Прикладів чимало. Зокрема, такими є кілька законів, пов'язаних із судовою владою в Україні, прийняті у 2001 р. Багато чинних норм не повною мірою зрозумілі, не чітко врегульовують ті чи інші правовідносини. Це спричинено не тільки недостатньою кількістю фахівців-юристів серед народних депутатів України, а й низьким рівнем правової культури і народних депутатів України, і працівників державного апарату, і суспільства загалом.

"Закон, як дишло — куди повернеш, туди й вийшло" — це прислів'я цілковито характеризувало, як стверджують сучасні юристи, стан законодавства в колишньому Радянському Союзі і, зрозуміло, в Українській Республіці, що входила до його складу. Юристи стверджують також, що стан законодавства в незалежній Україні дещо покращився, проте все ще залишається багато проблем.

Питання про те, якими мають бути нормативно-правові акти (насамперед закони), яким вимогам суспільства відповідати, постають з давніх часів. Відповідь на них дають, наприклад, "патри-ди 1256—1265 pp., тобто юридична компіляція, правова пам'ятка, складена під час царювання в Леоні й Кастилії короля Альфонса X, яка 1348 року (за короля Альфонса XI) була офіційно затверджена кортесами і скріплена підписом монарха, тобто стала чи не найпершою середньовічною юридичною іспанською конституцією, обов'язковою для виконання в усіх випадках, якщо вони не суперечать привілеям великих феодалів чи найвищої знаті". Ось деякі сформульовані у патридах узагальнення про сутність законів (а отже, і про сутність нормативно-правових актів взагалі) (подається за матеріалами судді Конституційного Суду України О. М. Ми-роненка, опублікованими в газеті "Закон і бізнес"): закони встановлюються для того, щоб люди жили добре, у повному порядку, у праві й справедливості; закони єдині в юридичному сенсі, але поділяються на два види за призначенням — для душі (божественні приписи) і для тіла (для доброго життя); існують сім способів дії законів — вірити, закликати до порядку, з'єднувати, нагороджувати, забороняти, карати; текст законів повинен бути добрий, простий і зрозумілий; поганий текст паплюжить закон, оскільки може видати брехню за правду і навпаки; закони не повинні суперечити один одному; видавати закони може тільки імператор або король, а всі інші акти мають цілком їм відповідати; знати закони не означає заучувати їх текст чи прикрашати слово, а

розуміти їх добре і прямо, буквально; тлумачення законів припускається тільки в разі сумнівного їх викладу в тексті або граматичних помилок при написанні: незнайомі закони не звільняє людей від суду за цими законами; ніхто не може бути звільнений від підпорядкування закону; покращувати чи виправляти закони може лише король за порадою із знавцями права.

Очевидно, в Україні також висувалися певні вимоги до творення нормативно-правових актів, у тому числі й законів. Адже були у нас "Руська правда" — юридичний збірник Ярослава Мудрого і "Правда Ярославичів" — юридичний збірник синів Ярослава Мудрого, і "Розширена правда" — юридичний збірник, що об'єднував правові норми, які мали силу за доби Ярослава та Ярославичів.

Уже тривалий час у Верховній Раді України перебувають на черзі до розгляду законопроекти про нормативно-правові акти.

У Конституції України з огляду на світовий досвід чітко визначено суб'єктів, які наділені правом законодавчої ініціативи. Згідно з частиною першою статті 93 Конституції України таке право належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України, а частина друга цієї статті передбачає, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Право законодавчої ініціативи — це можливість вносити до законодавчого органу законопроекти, тобто попередні тексти законів. Цьому праву кореспондує обов'язок законодавчого органу обговорити питання про прийняття таких законопроектів до розгляду. Право законодавчої ініціативи визнається початковою стадією законодавчого процесу.

Верховна Рада України як представницький орган має право здійснювати свої повноваження протягом усього строку обрання. А припиняються вони згідно зі статтею 90 Конституції України у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Ця стаття проголошує також, що повноваження Верховної Ради достроково може припинити Президент України за умови, якщо пленарні засідання не можуть розпочатися протягом тридцяти днів однієї чергової сесії.

Запровадження такого інституту до конституційного механізму взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади зумовлюється необхідністю встановлення правових процедур подолання можливого політичного протистояння партій, груп і фракцій у Верховній Раді, відповідного стимулювання і забезпечення стабільності її роботи. Водночас дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є крайнім засобом впливу на неї. Саме тому статтею 90 Конституції України встановлено, що 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 і не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

При цьому зауважимо, що у 2004 році Президент України порушував перед Конституційним Судом України питання про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, оскільки, як він вважав, у цьому є практична необхідність. Водночас у конституційному поданні він просив розтлумачити кілька питань. Конституційний Суд України, розглянувши це



подання і порушені в ньому питання (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України), вирішив (рішення № 11-рп від 19 травня 2004 р.), що словосполучення "протягом тридцяти днів" треба розуміти як перебіг тридцятиденного строку поспіль, тобто в календарних днях. Обчислення такого строку починається з дня, коли заплановані пленарні засідання однієї чергової сесії не змогли розпочатися, а якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день. Виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України пов'язане з кількістю днів, протягом яких пленарні засідання не можуть розпочатися.

Словосполучення "пленарні засідання не можуть розпочатися", що вживається в частині другій статті 90 та пункті 8 частини першої статті 106 Конституції України, треба розуміти так, що пленарні засідання не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливує здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Важливою функцією Верховної Ради України є установча (державотворча, організаційна). До основних напрямів діяльності Верховної Ради щодо здійснення установчої функції належать такі:

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

Важливою функцією Верховної Ради є також парламентський контроль, який здійснюється в межах, визначених Конституцією України. Основними його напрямками є такі:

- контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;
- бюджетно-фінансовий контроль;
- запит Верховної Ради до Президента України;
- запит народного депутата України на сесії Верховної Ради України;
- контроль за діяльністю органів прокуратури;
- контроль з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні та слідчі комісії.

Один із видів парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює на підставі статті 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Його правовий статус, повноваження і організація діяльності регулюються Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. Уповноважений з прав людини є посадовою особою, і його статус визначається Конституцією України та законами України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про державну службу".

Уповноважений з прав людини здійснює діяльність незалежно від інших державних

органів і посадових осіб. Його діяльність доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина, не відмінюючи їх і не зумовлюючи перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав та свобод.

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини може бути призначено громадянина України, який на день обрання до-сяг віку 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх 5 років проживає в Україні. Він призначається строком на 5 років, початком якого є день прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України.

Уповноважений з прав людини не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану або неоплачувану роботу в органах державної влади чи місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової чи іншої творчої діяльності. Він не може бути членом будь-якої політичної партії.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини й громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого.

Конституційне подання Уповноваженого — це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим, а також офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого — це акт, який він вносить до органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття в місячний строк відповідних заходів усунення виявлених порушень прав і свобод людини й громадянина.

Уповноважений з прав людини здійснює діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини й громадянина, які він отримує за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, народних депутатів України, а також з власної ініціативи.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України на підставі статті 98 Конституції України здійснює Рахункова палата, Голову та інших членів якої відповідно до пункту 16 статті 85 Конституції України призначає на посади та звільняє з них Верховна Рада України.

Статус, завдання, функції та повноваження Рахункової палати, її склад, структура, порядок діяльності визначаються Законом України "Про Рахункову палату Верховної Ради України", який набрав чинності 22 жовтня 1996 р. і продовжує діяти як Закон України "Про Рахункову палату" на підставі Постанови Верховної Ради України від 14 січня 1998 р., за винятком окремих положень, що втратили чинність відповідно до рішення Конституційного Суду України.

Цим же Законом регулюються питання контролю Верховної Ради України за діяльністю Рахункової палати та гарантії забезпечення її діяльності.

Рахункова палата — постійно діючий орган контролю, підпорядкований і підзвітний

Верховній Раді України, що здійснює діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави.

До основних завдань Рахункової палати належать організація і контроль за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів (у тому числі загальнодержавних цільових фондів), їх обсягами, структурою та цільовим призначенням, утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, а також визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів, контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Крім розглянутих основних функцій (законодавчої, установчої та парламентського контролю) Верховна Рада України здійснює багато інших, наданих органам державної влади. До них належать внутрішні функції — політична, економічна, соціальна, культурна (духовна), екологічна і зовнішні — зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, оборонна та ін. Усі вони більшою чи меншою мірою мають конституційне закріплення.

Як зазначалося, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Конституції України", який став наслідком проведення в останні два роки конституційної реформи. Суть цієї реформи викладено в додатку до цього розділу.

Верховна Рада України постановила внести в розділ IV "Верховна Рада України" Конституції України такі зміни: 1. Статті 76, 78, 81-83, 85, 87, 89, 90, 93, 98 викласти в такій редакції: "Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років".

"Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України".

"Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з

припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;
- 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції;
- 7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України — в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, — судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України — з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією".

"Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту),

встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12') призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

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

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

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

19) призначення на посади та звільнення з посади половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

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

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

24) встановлення державних символів України;

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

26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання судців безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим

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

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

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

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

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

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

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

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

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

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

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

"Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України", "Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

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, утворює 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. Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняється у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

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 Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України";

"Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово".

"Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата".

2. Частина першу статті 77 викласти в такій редакції:

"Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України".

3. У статті 88:

а) частину першу викласти в такій редакції:

"Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад";

б) пункт 2 частини другої викласти в такій редакції:

"2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів";

в) частину третю викласти в такій редакції:

"Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України".

4. Частина четверту статті 94 викласти в такій редакції:

"Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України



зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом".

Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. на підставі його прикінцевих та перехідних положень за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 р. закону України про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування набирає чинності з 1 вересня 2005 р., за винятком частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, частин шостої — десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р.

У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 р. закону України про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 р., за винятком частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, частин шостої — десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р.

Обрана у 2002 р. Верховна Рада України продовжує здійснювати конституційні повноваження до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р.

Конституційний склад Верховної Ради України в кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 р. на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону.

Зазначені положення Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. щодо набрання ним чинності стосуються і змін, внесених цим Законом до розділів V "Президент України", VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади".

*Додаток*

**Конституційна реформа — шлях до політичного компромісу та соціального миру**  
(академік В. Я. Тацій [115])

Не війна, а мир (перший природний закон людини та суспільства).

*Томас Гоббс*

Бурхливі політичні процеси, які переживає нині українське суспільство, свідчать про перехід до якісно нового етапу розвитку національної державності — від становлення її засад та формування державно-владних інститутів до поглиблення функціонального та структурного реформування державного правління. Безперечно, на попередньому етапі головним завданням для України стала реалізація історичного покликання — утворення власної держави з усіма її атрибутами з того, що залишилося у спадок від колишнього СРСР, її самоідентифікація в новій якості перед власним народом та вихід на міжнародну арену як суб'єкта міжнародного права.

Після досягнення цієї мети — і це закономірно — як відповідь на численні виклики сучасності перед нашим суспільством гостро постало питання про ефективність державного управління, яка тісно пов'язана з потребою демократизації державно-владних відносин та, власне, раціоналізацією процедур формування та здійснення влади. Вибудована Конституцією 1996 року модель президентсько-парламентської форми правління практично вичерпала свої потенційні можливості сприяння поступальному розвитку всіх сфер суспільного життя. Політична неструктурованість суспільства, надмірність президентських повноважень призвели до істотної деформації реального правового статусу глави Української держави в бік виконавчої гілки влади та домінування над Кабміном, що стало на заваді такій формі правління, яка б орієнтувалась на загальноєвропейські стандарти демократичного устрою суспільства та держави.

Як відомо, чинна Конституція акумулювала світовий досвід конституціоналізму. В цілому вона відбиває рівень розвитку вітчизняної правової науки, усвідомлення демократичного вектора розвитку держави і суспільства. Це перша Конституція нашої держави, що покликана бути реально діючим Основним Законом, але це означає й високі вимоги до змісту Конституції, відповідності її реальним потребам життєдіяльності суспільства, держави, кожного громадянина.

Слід підкреслити й те, що наша Конституція творилась у складних політико-правових умовах. Зрозуміло, що конфронтація, яка була в парламенті, аж ніяк не могла сприяти узгодженості окремих конституційних конструкцій та механізмів, довершеності юридичних формулювань. На той час найважливішим був сам факт прийняття Конституції, яка остаточно легітимувала Українську незалежну правову і демократичну державу, закріпила відповідну систему органів державної влади та механізми їх функціонування. Проте вже тоді було ясно, що певні положення Конституції несуть на собі відбиток перехідного періоду, є скоріше результатом ситуаційного політичного компромісу, а не науково обґрунтованого та виваженого аналізу соціальних реалій і тенденцій розвитку нашого суспільства та держави.

Тому запропонована мало не з моменту прийняття Конституції 1996 року трансформація форми правління в напрямку парламентсько-президентської моделі була визнана як назріла і своєчасна, а політична реформа — як процес реформування, спрямований на створення політично відповідальної, ефективною та прозорою системи влади, виважене збалансування повноважень вищих органів державної влади. З точки зору основного сенсу конституційної реформи удосконаленню підлягає насамперед механізм розподілу владних повноважень, співвідношення і взаємодії вищих органів державної влади — президента, Верховної Ради (ВР) і Кабміну, який сьогодні існує в

Україні. Відомо, що його функціонування за нинішніх умов породжує протистояння різних гілок державної влади і політичних сил, що не дає можливості злагоджено і плідно працювати, ефективно вирішувати болючі питання підвищення добробуту людей, рівня їхньої соціальної і правової захищеності.

Тематика, пов'язана зі здійсненням державно-правових реформ, завжди була популярною у політичній еліті та фахівців. Але саме звернення Президента з нагоди 11-ї річниці незалежності формально започаткувало процес конституційної модернізації діючої державної моделі. У березні 2002 року концептуальні засади майбутніх реформ були матеріалізовані у президентському законопроекті, а згодом і у декількох альтернативних законопроектах про внесення змін до чинної Конституції. Всенародне громадське обговорення цих проектів, парламентські слухання і широка дискусія з цього питання у наукових колах, яка проходила протягом останніх двох років, засвідчили, що необхідність реформування політичної системи — об'єктивний і назрілий процес.

Прийняття 8 грудня 2004 року ВР закону "Про внесення змін до Конституції України" стало свідченням того, що політична реформа увійшла в русло законодавчого процесу, набула необхідної чіткості і предметності. А те, що зазначені акти підтримала переважна більшість депутатського корпусу (402 голоси депутатів при необхідних 300), свідчить про те, що ідеї конституційної реформи поділяються як широкими колами громадськості, так і значною частиною політичної еліти, усвідомлюються на рівні загальнонаціонального консенсусу як об'єктивно необхідні на сучасному етапі розвитку української державності.

Перш за все прийняті зміни до Конституції спрямовані на істотне посилення ролі партій у структуризації парламенту, при формуванні виконавчої вертикалі та у виборчому процесі. Здійснення структурних реформ на сьогодні вимагає більш раціональної й ефективної системи влади, створення якої є можливим тільки за умови розбудови відповідально діючої партійної системи та громадянських інститутів. Адже з точки зору загальноновизнаних критеріїв європейської демократії дійсний контроль за владою можна ефективно забезпечити за умови "партійної прозорості" державного механізму й чіткого усвідомлення громадськістю, яка ж партія несе відповідальність за здійснюваний політичний курс.

У цьому плані позитивно сприймаються норми закону щодо формування за результатами виборів та на основі узгодження політичних позицій коаліції депутатських фракцій, до якої входять більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту. При цьому депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу ВР, має права коаліції депутатських фракцій, передбачені Конституцією. Така коаліція повинна бути сформована протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання ВР, що проводиться після чергових або позачергових парламентських виборів, або протягом місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції депутатських фракцій. Повноваження коаліції депутатських фракцій пов'язані, передовсім, із формуванням уряду та забезпеченням підтримки його рішень у парламенті. За цих умов парламентська більшість, акумулюючи певні політичні настрої та соціальні сподівання через механізми політичного представництва, стає найважливішим інструментом проведення певного політичного курсу. Звісно, ці зміни розраховані на обрання парламенту на засадах пропорційної виборчої системи, що має відбутися у 2006 році.

Зміни до Конституції спрямовані не лише на розширення повноважень фракцій, а й на

посилення партійної дисципліни. Про це свідчить п. 6 ст. 81, відповідно до якого повноваження народного депутата, обраного від політичної партії чи виборчого блоку, припиняються достроково, якщо він не входить до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку), або вийде з її складу, а також право президента на достроковий розпуск ВР, якщо вона упродовж місяця не створить коаліцію депутатських фракцій (ч. 2 ст. 90). У разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії чи виборчого блоку політичних партій, до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або виходу з її складу його повноваження припиняються достроково за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (блоку) з дня прийняття такого рішення. Можливо, з точки зору демократизації парламентських процесів це не найкращий вихід. Проте слід зважати й на те, що за період існування парламенту 3-го скликання (1998-2002 рр.) можна нарахувати близько 600 таких переходів, а деякі парламентарі змінювали фракції по 6 разів.

Збільшується й строк повноважень ВР з 4 до 5 років, проте ВР, обрана у 2002 році, продовжує працювати до дня набуття повноважень парламентом, обраним у 2006 році. Ця норма є виваженою, оскільки для нового більш повноважного парламенту питання стабільності та професійності набувають першорядної значущості.

Стосовно інституту президентства привертають до себе увагу норми, спрямовані на обмеження президентських повноважень щодо виконавчої вертикалі та залучення парламенту до процесу формування уряду. Згідно з нормами вказаного закону (ч. 2-4 ст. 114) передбачається призначення персонального складу Кабміну на паритетних засадах: парламент призначає прем'єр-міністра за поданням президента (причому кандидатура вноситься за пропозицією коаліції депутатських фракцій), а потім, за поданням прем'єр-міністра — й переважну більшість членів Кабміну (крім урядовців, які призначаються за поданням президента). В компетенції глави держави — внесення подання до ВР щодо прем'єр-міністра та двох міністрів: закордонних справ та оборони (п. 9, 10 ст. 106).

Вказані новації спрямовані на усунення перекосів у системі "стримувань і противаг" та приведення у відповідність реального і юридичного статусу глави держави. Поділ влади жодним чином не відкидає цілісності державної влади і державної політики. Тому цілком логічним є покладення на парламентську більшість, тобто на партійну коаліцію, яка отримала найбільшу підтримку з боку народу на останніх парламентських виборах, політичної відповідальності за склад, програму та наслідки діяльності уряду.

Призначення ж міністрів закордонних справ та оборони, яке здійснюється за поданням президента, цілком вписується у його статус як глави держави, верховного головнокомандувача та гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 113 закону про внесення змін до Конституції Кабмін є відповідальним перед президентом і ВР, підконтрольним і підзвітним ВР у межах, передбачених Конституцією.

В цілому, на наш погляд, встановлений порядок формування й відповідальності Кабміну забезпечує цілковиту прозорість і прогнозованість партійної структури уряду, суттєво посилює установчу функцію парламенту, зміцнює позиції вищого органу виконавчої влади і водночас спрощує процедуру прийняття основних державно-владних рішень, гарантує єдність державної політики.

З порядком формування Кабміну нерозривно пов'язане й питання про термін його повноважень. За Конституцією 1996 року уряд формується на термін повноважень

діючого президента і складає свої повноваження перед новообраним главою держави. У зв'язку із переходом до внутрішньопарламентського способу формування уряду змінені строк та підстави припинення повноважень уряду. Згідно зі ст. 115 закону "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року Кабмін складає повноваження перед новообраною ВР. Тобто по суті Кабмін в межах строку повноважень парламенту здійснює свої функції доти, доки користується довірою парламенту (поки йому не буде висловлена резолюція недовіри).

Питання про відповідальність Кабміну може бути ініційоване президентом або не менш ніж 1/3 народних депутатів (ст. 87 закону). Водночас з метою забезпечення стабільності уряду передбачено, що питання про відповідальність уряду не може розглядатися ВР більше одного разу протягом однієї чергової сесії, упродовж року після схвалення Програми діяльності уряду або протягом останньої парламентської сесії.

Заяву про відставку прем'єр-міністр та інші члени Кабміну тепер мають право подавати не президентові, а ВР.

У межах цієї моделі позитивно сприймається право президента достроково припинити повноваження ВР, якщо протягом 60 днів після відставки Кабміну не сформовано персональний склад нового уряду, оскільки це посилює відповідальність парламенту, сприяє конструктивності дій народних депутатів та безперервності роботи вищого органу виконавчої влади.

Передбачені новації і щодо законодавчого процесу. Так, право законодавчої ініціативи збережено тільки за трьома суб'єктами: президентом, народними депутатами і Кабміном. Національний банк, який до останнього часу так і не відзначився активністю в реалізації законодавчої ініціативи, таке право втратив, на чому наполягали багато хто з фахівців. Таким чином, серед суб'єктів права законодавчої ініціативи залишилися тільки суб'єкти найвищого політичного рівня, що є цілком логічним і виправданим. Водночас збережена прерогатива президента визначати певні законопроекти невідкладними, що тягне за собою їх позачерговий розгляд ВР.

Певні зміни стосуються порядку промульгації законів України. Збережений загальний 15-денний термін підписання й оприлюднення президентом законів, прийнятих парламентом, і 10-денний термін промульгації тих законів, які прийняті шляхом подолання вето глави держави. При цьому ст. 94 Конституції доповнена положенням, згідно з яким у разі якщо президент не підписав закон, прийнятий шляхом подолання вето, то такий закон невідкладно офіційно оприлюднюється головою ВР і опубліковується за його підписом. Таким чином унеможливується "приховане вотування" законів, з якими не згоден глава держави. Президентське право вето більше не стосується законів про внесення змін до Конституції (п. 30 ст. 106). Це є цілком логічним з огляду на особливу юридичну природу Конституції та той факт, що такі закони приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, тобто такою більшістю голосів, яка достатня для подолання вето глави держави.

Чи не найбільш суттєві зміни в Конституції згідно з даним законом стосуються повноважень президента, особливо номінаційних, тобто тих, що полягають у можливості призначати та усувати з посад певних посадових осіб. Вище вже згадувалося про новий порядок формування уряду, згідно з яким номінаційні повноваження президента суттєво звужені. Крім того, право призначати й усувати з посад керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу уряду, перейшло до компетенції

Кабміну. Уряд також отримав право самостійно утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, що безумовно сприятиме забезпеченню цілісності виконавчої гілки влади та посилить її незалежність.

Істотно змінені принципи взаємовідносин між президентом та Кабміном: з фактично субординаційних вони перетворюються на паритетні, на відносини між двома вищими органами державної влади. В даному аспекті ілюстративним є той факт, що президент втратив право скасовувати акти Кабміну: у разі сумнівів щодо конституційності урядових актів глава держави може тільки зупинити їх дію з одночасним зверненням до Конституційного суду (п. 15 ст. 106). На цьому тлі певним дисонансом виглядає збереження за президентом права скасовувати акти Ради міністрів АРК (п. 16 ст. 106). На нашу думку, більш логічним виглядало б надання цього права Кабміну як вищому органу виконавчої влади в країні.

Водночас цілком збережені сильні позиції президента як верховного головнокомандувача, керівника зовнішньополітичної діяльності України, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності держави, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Повноваження глави держави у відповідних сферах державного життя залишені майже без змін. Більше того, посилення ролі парламенту зумовило й необхідність посилення системи "стримувань і противаг". Практично йдеться про збереження трьох центрів державної влади — сильного президента, сильного парламенту і сильного уряду. Водночас запропонований законопроект перерозподіл повноважень дозволить посилити їх відповідальність за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері.

З цією метою перелік підстав для розпуску парламенту главою держави зріс втричі. Президент може скористатися цим правом, якщо: 1) протягом одного місяця у ВР не сформовано коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом 60 днів після відставки Кабміну не сформовано його новий персональний склад; 3) протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Розпуск парламенту, звісно, є виключним політико-правовим заходом, до якого слід вдаватися вкрай виважено. Тому й передбачено, що рішення про дострокове припинення повноважень ВР приймається президентом після відповідних консультацій з головою ВР, його заступниками та головами депутатських груп і фракцій.

Певним свідченням посилення ролі парламенту в державному механізмі за конституційною реформою може слугувати й той факт, що у разі дострокового припинення повноважень президента виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового президента покладається не на прем'єр-міністра, як це передбачалося Конституцією 1996 р., а на голову ВР. Тому збережено концептуальний підхід у питанні про те, що особа, яка тимчасово виконує обов'язки президента, суттєво обмежена у своїй компетенції: вона не може звертатися з посланнями до народу та парламенту, призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції, оголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою, припиняти повноваження парламенту та призначати позачергові парламентські вибори, виконувати номінаційні повноваження щодо міністра оборони, генерального прокурора, Ради Національного банку, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Конституційного суду, не може присвоювати вищі військові звання, виші

дипломатичні ранги та вищі спеціальні звання і класні чини, нагороджувати державними нагородами, встановлювати президентські відзнаки і нагороджувати ними, здійснювати помилування, створювати допоміжні органи і служби. Такі обмеження враховують, що голова ВР, який тимчасово виконує обов'язки президента, не має тієї легітимності, як всенародно обраний глава держави, а тому не може виконувати весь обсяг його конституційних повноважень. Його головне завдання у перехідний період — забезпечити стабільність і легітимну передачу влади новообраному президентові.

Істотною новелою конституційної реформи є уточнення ролі прокуратури, яке посилює правозахисну спрямованість діяльності цього органу, що є показовим з огляду на стан та перспективи ситуації з забезпеченням та захистом прав людини та громадянина в Україні. Насамперед, це виявилось в тому, що функції прокуратури доповнені наглядом за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. До того ж певну самостійність отримав і генеральний прокурор, оскільки тепер він не тільки призначається на посаду, а й звільняється з посади президентом тільки за згодою ВР (ч. 1 ст. 122).

Слід зауважити, що зміни до Конституції, започатковані законом "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року, охоплюють здебільшого владні механізми загальнодержавного рівня. Однак держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів. Як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними тільки в тому разі, коли до них залучаються й владні відносини та інститути на територіальному рівні. Тому політична реформа має знайти своє логічне продовження у вдосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл, адже саме тут найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання своєчасних і якісних управлінських послуг.

Виходячи з цього, такий закон (реєстраційний №3207-1), попередньо схвалений більшістю від конституційного складу ВР 8 грудня 2004 року, має розглядатися як продовження реформування системи влади на місцях, спрямоване на створення повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Це цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування. Адже на сьогодні обласні та районні ради фактично позбавлені власних повноважень, власних бюджетних коштів і, відповідно, власних виконавчих органів. Обласні та районні держадміністрації обтяжені виконанням не властивих їм самоврядних повноважень, що негативно позначається на здійсненні державної виконавчої влади на місцях.

Тому обґрунтованими є запропоновані зміни щодо створення місцевих державних адміністрацій лише на рівні областей, міст Києва і Севастополя (ч. 1 ст. 118 вказаного закону), що свідчить про ліквідацію даних органів державної виконавчої влади на районному рівні. Натомість передбачається можливість утворення власних виконавчих органів обласними і районними радами. При цьому вони за своїм статусом визнаються не як апарат ради, а розглядаються як повноцінні органи місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 140).

Зазначені зміни допоможуть нарешті зняти питання про конкуренцію компетенцій місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування на рівні району.

Що ж стосується розмежування повноважень між іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, то це питання, а також підстави і порядок делегування повноважень повинні встановлюватися законом (ч. 6 ст. 140). Прикметним є й те, що із 4 до 5 років збільшується строк повноважень місцевих рад та сільського, селищного, міського голови.

Системне реформування місцевої влади є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін в системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України. Така реформа, не ставлячи під сумнів унітарний характер Української держави, повинна упорядкувати наявну систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їхні межі, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад.

Тому слід звернути увагу й на запропоновані зміни до Конституції щодо системи адміністративно-територіального устрою України, адже як адміністративно-територіальні одиниці визначаються АРК, області, міста, райони та громади (сільські, селищні, міські). Громадою при цьому визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені межі. У зв'язку з такою термінологією сільські, селищні, міські ради іменуються радами громад.

Отже, конституційний процес на сьогоднішньому етапі не може бути зупиненим, основні напрями конституційного реформування будуть розвиватись, доповнюватись, змінюватись, удосконалюватись й надалі з урахуванням актуальних реалій. На порядку денному постануть питання, одна частина яких може бути вирішена на законодавчому рівні, а друга знову вимагатиме внесення змін до Конституції. Головне, щоб ці реформи були чітко орієнтовані на високі цілі досягнення соціальної злагоди та миру, на засадах яких стає можливим зростання добробуту кожного громадянина, подальший демократичний розвиток держави та суспільства.

### Питання для самоконтролю

1. Парламент — Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади в Україні.
2. Порядок формування Верховної Ради України та її структура.
3. Функції, повноваження і основні форми діяльності Верховної Ради України.
4. Суб'єкти законодавчої ініціативи.
5. Законодавчий процес та його стадії.
6. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата як органи постійного парламентського контролю.
7. Повноваження Верховної Ради України відповідно до Закону України "Про внесення



змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р.