УДК 342.52

С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади

Проаналізовано законодавство України, що регулює правовий статус Верховної Ради України, детально звернено увагу на особливості взаємодії єдиного органу законодавчої влади з Президентом України, визначено пріоритетні напрями удосконалення статусу законодавчого органу України.

Ключові слова: *Верховна Рада України, організації державної влади, взаємодія вищих органів державної влади.*

У 1991 р. Україна здобула незалежність і вступила на шлях формування демократичної держави. При цьому основою формування нового політико-правового режиму повинна була стати організаційно-правова побудова вищих органів державної влади, завдяки якій забезпечувалась би відповідальна й ефективна робота всіх державних інституцій. Однак постійні спроби реформування за ніби європейським зразком системи вищих органів державної влади призвели до того, що традиційні конституційні ідеали розуміння місця і ролі кожного з цих органів

© Болдирєв С. В., 2015

(парламента, президента та уряду) були законодавчо спотворені. Тому базовий етап державного будівництва – прийняття цілісної несуперечливої Конституції до сьогодні ще не завершений, що дає нам змогу здійснювати пошук тієї оптимальної моделі організації публічної влади, за якої, зокрема, Верховна Рада України (далі – ВРУ) зможе втілювати образ сучасного європейського парламентаризму.

Проблеми правового статусу парламенту та місця його в системі вищих органів державної влади ставали предметом наукових досліджень таких науковців, як: М. О. Баймуратов, Ю. М. Бисага, В. І. Борденюк, В. П. Колісник, А. М. Колодій, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Опришко, А. О. Селіванов, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький та ін.

ВРУ за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), ВРУ є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України) [6, с. 105]. Аналізуючи концептуальні підходи щодо розуміння правової природи парламенту, сформовані в сучасній вітчизняній конституційно-правовій науці (В. С. Журавський, Л. Т. Кривенко, М. О. Теплюк, В. С. Чиркін), учені слушно зазначають про його «першість серед рівних». Як правильно відмітила І. Є. Словська, незважаючи на загальновизнану рівноправність усіх ланок державного апарату, саме законодавча інституція декларує основи конституційного ладу і правового статусу особи. Дискусії про представницький характер парламенту, його місце і роль у системі державного апарату не мають за мету применшити значення інших органів державної влади. Кожна з ланок є необхідною і невід'ємною складовою влади й наділена особливим конституційно-правовим статусом. Але призначення саме парламенту полягає у вираженні волі народу та наданні їй загальнообов'язкового характеру шляхом прийняття законів [21, с. 14]. Разом із тим слід пам'ятати, що ВРУ як загальнонаціональний парламент є складовою загальної системи інститутів влади, які,

у свою чергу, окремо не володіють монополією на формування політичної волі народу.

У цьому контексті необхідно відмітити, що державна влада реалізується не через один чи декілька державних органів, а через взаємовідносини та функціонування всієї системи публічно-правових інституцій, яким делеговано право цю владу здійснювати. Саме тому правильними є підходи тих конституціоналістів, які розглядають питання місця парламенту у системі вищих органів державної влади через особливості взаємодії та взаємовпливу цих органів один на одного [2, с. 166]. По суті, на нашу думку, це дозволяє ученим вникати у справжню динаміку конституційного законодавства – вивчати дійсний механізм реалізації на практиці ідеї поділу гілок влади та визначати те, яка роль відведена парламенту на сучасному етапі державотворення.

У зв'язку з наведеним вище для становлення місця ВРУ у системі органів державної влади необхідно перш за все визначати особливості взаємодії її з: 1) Президентом України; 2) Кабінетом Міністрів України; 3) органами судової влади. З огляду на те, що висвітлення всіх указаних питань в одній науковій статті ми не в змозі, то доцільним буде тут обмежитись дослідженням законодавчого регулювання лише взаємовідносин ВРУ та Президента України.

Основним (а стосовно ВРУ та Президента України – єдиним) засобом нормативно-правового закріплення компетенції вищих органів державної влади є Конституція України. Це означає, що жоден із цих органів не може брати на себе вирішення питань, які не віднесені до його повноважень Конституцією України. Такий характер повноважень парламенту відображений у ч. 2 ст. 85 Конституції України, за змістом якої ВРУ крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті, здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Аналогічний характер конституційного статусу Президента України випливає зі змісту п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України здійснює інші повноваження (крім тих, про які йдеться у цій статті), визначені Конституцією України [1, с. 465]. Отже, перелік повноважень ВРУ та Президента України ви-

черпно визначений у Конституції України. Звичайними законами ані на главу держави, ані на парламент не можуть покладатись додаткові повноваження, не передбачені Основним Законом України [4, с. 14].

Системний аналіз конституційних норм дозволяє стверджувати, що взаємодія ВРУ та Президента відбувається у процедурах: 1) законотворення; 2) формування органів державної влади; 3) припинення повноважень ВРУ; 4) дострокового припинення повноважень Президента України; 5) спільної реалізації контрольних повноважень; 6) уведення воєнного або надзвичайного стану; 7) участі в конституційних церемоніях тощо.

Як зазначає О. С. Псалтирник, законодавчий процес у ВРУ є юридично визначеною сукупністю стадій по створенню законів, у межах яких у певній послідовності здійснюються відповідні дії ВРУ, суб'єктами права законодавчої ініціативи, громадянами, що беруть участь в обговоренні законопроектів, Президентом, а у випадках, вказаних законом, – також Конституційним Судом у порядку, встановленому Конституцією, законом про Регламент ВРУ та іншими законами, виданими на основі Конституції [19, с. 85].

Реалізація права на законодавчу ініціативу (ст. 93 Конституції України). Це положення дублюється ч. 1 ст. 89 Регламенту ВРУ. Основною формою реалізації права законодавчої ініціативи визнається офіційне внесення до парламенту готового законопроекту уповноваженим суб'єктом [9, с. 593]. Президент реалізує згадане право нарівні з іншими суб'єктами, зокрема народними депутатами та Кабінетом Міністрів України. Проте ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні. Жодних інших очевидних преференцій законодавство главі держави не надає [21, с. 21].

Нарешті, результатом законодавчої взаємодії ВРУ і Президента України є або підписання прийнятого закону, або його ветування. При цьому необхідно звернути увагу на норми ст. 94 Конституції України, відповідно до яких Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або

повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до ВРУ для повторного розгляду [10]. Як правильно зауважив П. Т. Манюк, надане Президенту право вето є дієвим механізмом не тільки впливу президента як арбітра між ланками влади на законодавчий орган, але й реальним заходом, спрямованим на захист Конституції [13, с. 89].

Однією зі сфер взаємодії ВРУ з Президентом України є відносини спільного формування органів державної влади. У цьому випадку парламент та Глава Держави виступають по відношенню один до одного або як орган, що надає згоду на призначення посадової особи, або ж як орган, який за згодою іншого її призначає. За поданням Президента України ВРУ призначає Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; за поданням Прем'єр-міністра України призначає інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільняє вказаних осіб з посад, вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, призначає і звільняє Голову Служби безпеки України, Голову Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії. ВРУ надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України [5, с. 5].

Важко не погодитись з думками тих учених, які стверджують, що вказані спільні повноваження Президента та ВРУ при призначенні на вищі державні посади вимагають від них високої взаємної довіри, згоди в державних інтересах. Тому, як правильно зазначає Н. М. Желих, дуже важливо, щоб процес реалізації спільних повноважень «був побудований на тому, що гілки влади могли справляти конструктивний вплив один на одну, спонукаючи знаходити консенсус, шукати взаємоприйнятні рішення з метою забезпечення загальної рівноваги державної влади» [7].

Не менш важливою сферою взаємодії ВРУ та Президента України є питання дострокового припинення повноважень один одного. Зокрема, ст. 108 Конституції України передбачає чоти-

ри випадки дострокового припинення повноважень Глави Держави: 1) відставка; 2) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерть. При цьому необхідно звернути увагу, що роль парламенту щодо кожної із зазначених підстав є різною. Зокрема, якщо у процесі усунення Президента України в порядку імпічменту ВРУ виступає контролюючим органом [12, с. 174], то у випадку відставки Глави Держави за власним бажанням єдиний орган законодавчої ініціативи лише заслуховує його заяву і не більше.

Згідно зі ст. 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження ВРУ, якщо: 1) протягом одного місяця у ВРУ не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 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 ВРУ приймається Президентом України після консультацій з Головою ВРУ, його заступниками та головами депутатських фракцій у ВРУ [10].

О. В. Олькіна цілком слушно зауважує, що інститут дострокового припинення повноважень є невід'ємним елементом механізму взаємного контролю, засобом реагування на порушення конституційного законодавства, вирішення конституційних конфліктів, спонукання учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності, забезпечення безперервності функціонування державних органів [14, с. 12].

Однією з головних сфер взаємодії парламенту та Президента України є реалізація ними контрольних повноважень. Зауважимо, що такі повноваження умовно поділяються на: 1) ті, які реалізуються спільно; 2) ті, які реалізуються по відношенню один до одного. До контрольних повноважень, що реалізуються вказаними суб'єктами спільно, можна віднести: а) права та обов'язки Президента та ВРУ щодо відставки Кабінету Міністрів України у зв'язку з процедурою прийняття ВРУ резолюції недовіри [15]; б) права та обов'язки Президента та ВРУ щодо

звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України тощо. У цьому контексті більшість науковців слушно наголошують на специфіці такої організації державної влади у змішаній республіці, оскільки очевидним виявом її є подвійна підконтрольність та відповідальність уряду перед парламентом і президентом [8, с. 100].

До контрольних повноважень, що реалізуються ВРУ та Президентом України стосовно один одного, можна віднести: а) інститут імпічменту Президента України; б) заслуховування ВРУ щорічних та позачергових послань Президента України тощо.

Не менш важливою правовою сферою взаємодії парламенту та Президента України є процедура введення воєнного або надзвичайного стану. Наприклад, надзвичайний стан має спеціальний порядок введення – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України й підлягає обов'язковому затвердженню ВРУ [11, с. 16]. Детальна процедура взаємодії цих органів у зв'язку з введенням режиму воєнного або надзвичайного стану на виконання положень статей 83, 85, 106 Конституції України регламентується статтями 189–191 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [18], Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [17], Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [16]. На вагомості парламентської складової у зовнішньополітичній діяльності України під час затвердження ВРУ указів Глави Держави про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні наголошує А. О. Трутенко [22, с. 159].

Не вдаючись до конкретного аналізу особливостей взаємодії ВРУ та Президента України щодо введення та скасування відповідних правових режимів, відмітимо, що сьогоднішні реалії в нашій державі лише актуалізують необхідність чіткої законодавчої регламентації та деталізації відповідних процедур, оскільки лише таким чином можливе запобігання в Україні вирішенню загальнодержавних проблем політичними, а не державно-правовими засобами.

Взаємовідносини ВРУ та Президента України мають місце також у випадках проведення конституційних церемоній, що передбачені чинним законодавством України. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 14 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» на урочисте засідання Верховної Ради з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами запрошується Президент України [18]. Згідно з ч. 1 ст. 104 Конституції України новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні ВРУ [10]. У цьому контексті необхідно відмітити вагомість таких конституційних процедур, оскільки, як зазначає О. В. Батанов, їх реалізація має значення конституційного юридичного факту, з яким пов'язують виникнення, зміну чи припинення конституційно-правових відносин [3, с. 116].

На завершення необхідно зазначити, що, незважаючи на законодавчу презумпцію, поділ влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, парламент нашої держави відіграє важливу роль лише тоді, коли у його діяльності також забезпечується ефективна взаємодія з іншими гілками влади. Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні № 17-рп/2004 від 18 листопада 2004 р., здійснення державної влади на засадах її поділу не виключає взаємодії органів державної влади, однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [20].

Підсумовуючи все зазначене вище, необхідно сказати, що пріоритетним напрямом удосконалення інституту парламенту в Україні є конкретизація нормативно-правових актів, що регламентують його взаємодію з іншими органами державної влади, забезпечення їхньої узгодженості, усунення прогалин у законодавстві. Водночас головні завдання, які ставляться перед державотворцями сьогодні, необхідно зводити перш за все до пошуку оптимальної моделі взаємодії ВРУ з Президентом України, урядом та судовою гілкою влади.

Список використаних джерел

1. Административное право Украины [Текст] : учебник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук [и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
2. Ализода, З. Становление и развитие института парламента в Республике Таджикистан: конституционно-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Зариф Ализода ; Тадж. нац. ун-т. – Душанбе, 2014. – 334 с.
3. Батанов, О. Б. Інавгурація президента як інститут конституційного права: аксіологічні та онтологічні засади [Текст] / О. Б. Батанов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 4. – С. 114–119.
4. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан [Текст] : наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
5. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін [Текст] / авт.-упоряд.: В. Тимощук, О. Струц. – К., 2006. – 28 с.
6. Георгіца, А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади [Текст] / А. Георгіца // Право України. – 2009. – № 11. – С. 100–116.
7. Желих, Н. М. Закордонний досвід взаємодії гілок державної влади [Електронний ресурс] / Н. М. Желих // Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2008–2/doc_pdf/zhelyh. pdf33.
8. Золотарев, В. Конституционная реформа и ее последствия [Текст] / В. Золотарев // Конституционная реформа: экспертный анализ. – Харьков : Фолио, 2004. – 184 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : в 4 т. / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – Т. 1–2: Общая часть. – 757 с.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кузніченко, С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар [Текст] / С. О. Кузніченко. – Х. : Право, 2015. – 164 с.
12. Майданник, О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. О. Майданник ; Каб. Міністрів України, Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 632 с.
13. Манюк, П. Т. Право вето Президента України у контексті правової охорони Конституції України [Текст] / П. Т. Манюк // Порівн.-аналіт. право. – 2013. – № 3–2. – С. 87–89.

14. Олькіна, О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Олькіна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.
15. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 27.02.2014 № 794 // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 828.
16. Про правовий режим воєнного стану [Текст] : Закон України від 12.05.2015 № 389 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 1509.
17. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 № 1550 // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
18. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 № 1861 // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14. – Ст. 412.
19. Псалтирник, О. С. Роль і місце українського парламенту в системі органів державної влади [Текст] / О. С. Псалтирник // Наукові праці. Науково-методичний журнал. – 2006. – Т. 40. Вип. 27. – С. 83–86.
20. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04.
21. Словська, І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / І. Є. Словська. – Одеса, 2014. – 47 с.
22. Трутенко, А. О. Роль Верховної Ради України у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави [Текст] / А. О. Трутенко // Панорама політол. студій. – 2012. – Вип. 9. – С. 158–164.

С. В. Болдырев

Место Верховной Рады Украины
в системе органов государственной власти

Проанализировано законодательство Украины, регулирующее правовой статус Верховной Рады Украины, детально обращено внимание на особенности взаимодействия единого органа законодательной власти с Президентом Украины, определены приоритетные направления совершенствования статуса законодательного органа Украины.

Ключевые слова: *Верховная Рада Украины, организации государственной власти, взаимодействие высших органов государственной власти.*

S. V. Boldirev

Position of Verkhovna Rada of Ukraine in the system of public authorities

In this scientific article the author analyzes the legal status of the sole body of legislative power in Ukraine. The scientist points out that the present constitutional and legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine can be determined only by examining the features of the interaction of this body with other state authorities of Ukraine. According to the author, this approach allows to display the real dynamics of constitutional law. For the formation of parliament position in the system of government, the author claims that the first step is to determine the interaction of Verkhovna Rada of Ukraine with: 1) the President of Ukraine; 2) the Cabinet of Ministers of Ukraine; 3) the judiciary.

Because of the small size of the article the author analyzes only the features of interaction the Parliament of Ukraine and the President of Ukraine. The scientist says that this interaction occurs in procedures of: 1) legislative; 2) formation of government; 3)early termination of powers of Parliament; 4) early termination of powers of the President of Ukraine; 5) implementation of joint control powers; 6) providing of martial law or a state of emergency; 7) participation in the constitutional ceremonies and more.

At the end the author pay attention to one of the decision of Constitutional Court of Ukraine, which provides the need of interaction between branches of public authorities, despite the presumption of their division.

In conclusion of the article, the author argues that the priority direction for Ukraine today is to develop specification regulations of interaction of the Parliament of Ukraine with other public authorities, to ensure coherence, gaps in legislation.

Keywords: *Verkhovna Rada of Ukraine, state authorities, interaction of the bodies of state authorities.*