

## I. Є. СЛОВСЬКА. КЛАСИФІКАЦІЯ ПАРЛАМЕНТІВ ЗА ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Подана класифікація парламентів з огляду регламентації їх повноважень у сфері законодавства. Крім того, проаналізовано повноваження Верховної Ради України, закріплені в Конституції України, що дозволяє зрозуміти становище і значення парламенту України в системі світового парламентаризму.

**Ключові слова:** орган державної влади, парламент, орган законодавчої влади, законодавча компетенція.

Приведена классификация парламентов, учитывающая регламентацию их полномочий в сфере законодательства. Кроме того, проанализированы поданные в Конституции Украины полномочия Верховного Совета Украины, что позволяет понять положение и значение парламента Украины в системе мирового парламентаризма.

**Ключевые слова:** орган государственной власти, парламент, орган законодательной власти, законодательная компетенция.

In article classification of parliaments is presented, considering a regulation of their powers in the area of legislation. Besides, Supreme Soviet of Ukraine authorities are analyzed submitted in the Constitution of Ukraine, that allows to understand the position and value of parliament of Ukraine in the system of world parliamentarism.

**Keywords:** body of state authority, parliament, body of legislative power, legislative competence.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України проголосила поділ публічної влади на державну владу і місцеве самоврядування, горизонтальну організацію органів державної влади; доповнила перелік прав і свобод особи екологічними правами, визнала суб'єктом прав і свобод іноземців та осіб без громадянства. Досконалий за формою і змістом Основний закон є підґрунтям для подальших парламентської, адміністративної, судової реформи і реформи місцевого самоврядування. Створення концептуальних основ організації і діяльності інститутів державної влади повинно відбуватися з урахуванням досягнень вітчизняної і світової наукової конституційної думки та практики конституційного будівництва.

Прискіпливого дослідження в системі конституціоналізму заслуговує парламент. Орган законодавчої влади – рівноправний з-поміж інших гілок державної влади – виконує провідну роль в системі державного апарата, оскільки є законодавцем і формує основи правової системи та конституційного ладу держави.

В юридичній літературі досліджуються питання поняття, компетенції, структури і складу, порядку організації і діяльності органу законодавчої влади. Зокрема, сутність парламенту, його місце і роль у політичній системі, структура, порядок формування і функціонування є предметом аналізу як вітчизняних, так і іноземних науковців: В. С. Журавського, Ю. С. Ганжурова, Л. Т. Кривенко, Б. С. Крилова, В. В. Маклакова, Г. В. Нечепоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. Н. Ярмиша та ін.<sup>1</sup>. Згадані конституціоналісти провели комплексні дослідження правової природи органу законодавчої влади України та парламентів світу. Н. Р. Нижник та Ю. О. Фрицький вивчали Верховну Раду України та інші суб'єкти державної влади, розкриваючи через призму їх діяльності зміст та особливості дер-

---

© СЛОВСЬКА Ірина Євгенівна – кандидат юридичних наук, доцент Чернівецького навчального центру Національного університету «Одеська юридична академія»

жавної влади в Україні<sup>2</sup>. О. В. Богачова, О. В. Зайчук та О. Л. Копиленко аналізували загальні засади та етапи законотворчості, види суб'єктів та форми їх участі у законотворчому процесі. Авторі приділили значну увагу правовій характеристиці Верховної Ради України як єдиному органу законодавчої влади в державі<sup>3</sup>. Теоретичні доробки зазначених науковців не є вичерпними, оскільки є основою для подальших досліджень інститутів державної влади та інституту парламенту, зокрема. Детального аналізу потребує кожний наступний етап конституційної реформи. Суб'єктивне бачення проблеми вченими та державними діячами лише збагачує науку і практику конституційного будівництва.

Предметом аналізу даного дослідження є класифікація парламентів світу за компетенцією та перелік повноважень Верховної Ради України, який дозволяє класифікувати орган законодавчої влади за цією підставою. Метою проведеного дослідження є визначення парламенту України як парламенту з абсолютно обмеженою законодавчою компетенцією. Слід наголосити, обсяг і зміст функцій парламенту залежать від форми правління, політичного режиму і форми державного устрою.

Компетенція – це сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності<sup>4</sup>.

Компетенція – необхідний елемент правового статусу державного органу. Вона має такі складові, як повноваження і підвідомчість, що визначають правомочність владного суб'єкта у конкретних правовідносинах.

Повноваження визначають, що саме державний орган може і зобов'язаний робити щодо конкретного предмета, віднесеного до сфери його підвідомчості<sup>5</sup>.

Підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних відносин публічно-правового характеру, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади. Підвідомчість визначає якісну (змістовну) та кількісну (територіальну) специфіку цих відносин. Якісний, змістовний показник підвідомчості визначає відносини, що є предметом відання владного суб'єкта (предметна підвідомчість); кількісний, територіальний – територіальні межі його діяльності (територіальна підвідомчість)<sup>6</sup>.

Верховна Рада України є органом загальної компетенції, оскільки її повноваження стосуються усіх сфер суспільного життя. Повноваження парламенту України закріплені у ст. ст. 85, 92, 95-98, 100 Конституції України. Л. Т. Кривенко класифікує їх на дві групи. До першої групи належать права, які становлять предмет діяльності органів законодавчої влади (так звані матеріальні права): затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету міністрів України; участь у формуванні уряду та здійснення контролю за його діяльністю; 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; призначення чи обрання на посаду, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією; здійснення парламентського контролю та інші повноваження, віднесені до відання парламенту України.

Тривалий час до функцій Верховної Ради України належало прийняття Конституції України, офіційне тлумачення законів, оприлюднення законів тощо. Сьогодні прийняття Конституції – пріоритетне права народу України, офіційне тлумачення Конституції і законів здійснює Конституційний Суд України, а підписання законів та їх офіційне оприлюднення – Президент України.

Друга група прав – це права на прийняття актів, що являють собою юридичну форму рішень Верховної Ради України з питань, віднесених до відання парламенту. Зокрема, Верховна Рада України приймає закони та інші акти (постанови, декларації, заяви, звернення, резолюції) більшістю складу органа законодавчої влади, крім випадків, встановлених Конституцією України<sup>7</sup>.

Закон – нормативно-правовий акт, прийнятий вищим представницьким органом державної влади або безпосереднім волевиявленням громадян на референдумі з питань найважливіших суспільних відносин. Закон має вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів усіх інших органів держави та особливий порядок прийняття.

Закони можуть бути конституційними, органічними, звичайними. Закон конституційний – різновид закону як акта вищої юридичної сили, що приймається парламентом чи референдумом в особливому порядку, визначає основи суспільного і державного життя; юридично закріплює співвідношення політичних сил у суспільстві та баланс їх інтересів; забезпечує внутрішню єдність норм національного законодавства і міжнародної правової системи. Закон органічний – це закон, прийняття якого передбачено конституцією країни (або на необхідність існування якого прямо вказує конституція) або в тій чи іншій формі зумовлено її положеннями. Перелік повноважень, що реалізуються прийняттям таких законів закріплено у ст. 92 Конституції України. Закон звичайний – закон, що приймається Верховною Радою України у порядку загальної законодавчої процедури з усіх питань законодавчого регулювання, за винятком тих, що регулюються безпосередньо Конституцією України<sup>8</sup>. Із змісту Конституції України випливає, що Верховна Рада України може приймати закон з будь-якого питання в межах своїх повноважень за винятком тих, які вирішуються всеукраїнським референдумом.

Постанова – нормативно-правовий або індивідуально-конкретний акт Верховної Ради України, яким оформлюється прийняте рішення. Постанова є підзаконним актом. Резолюція – акт, що приймається парламентом в результаті обговорення питання на засіданні<sup>9</sup>. Заяви і звернення – це акти ненормативного характеру, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів зарубіжних країн, здійснити певні дії (або утриматися від здійснення певних дій) з метою підтримання миру, подальшого розвитку взаємовідносин, усунення джерел ускладнення міжнародного становища в цілому. Декларація – це нормативно-правовий акт загального, принципового характеру, положення якого потребують додаткового законодавчого регулювання, виражає наміри та зобов'язання учасників правових відносин<sup>10</sup>.

Автор не погоджується з думкою відомого конституціоналіста Л. Т. Кривенко

стосовно знівільнення Конституційним Судом України і Президентом України ролі парламенту «лише до становища законообговорюючого органу, оскільки формалізовані результати його діяльності (закони) просто перекреслюються, трансформуючись в юридичне ніщо»<sup>11</sup>.

Справді, згідно ч. 1 ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України за результатами розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України приймає рішення. Орган конституційної юрисдикції може визнати неконституційним правовий акт повністю або в окремій його частині (ч. 2 ст. 61 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Конституційний Суд України дає висновки у справах з питань: про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (ст. 62 Закону «Про Конституційний Суд України»)<sup>12</sup>.

Ще одним «важелем впливу» на Верховну Раду України є Президент України, який може застосовувати право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Безперечно, і Конституційний Суд України, і Президент України контролюють діяльність єдиного органу законодавчої влади. Проте, такі дії вищезгаданих суб'єктів є проявом системи стримувань і противаг, необхідної у діяльності державного апарату.

Система стримувань і противаг – це інтегрована сукупність повноважень гілок державної влади в системі поділу влади, яка дозволяє їм урівноважувати і обмежувати одна одну. Від урівноваженості повноважень гілок влади, досконалості системи стримувань і противаг безпосередньо залежать стабільність і ефективність державної влади<sup>13</sup>. Як вірно зауважує В. Тертишник, «створення системи стримувань і противаг за допомогою поділу державної влади на окремі взаємодіючі та контролюючі одна одну гілки має забезпечувати оптимальне функціонування державного механізму, не давати можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження, унеможливити повернення до тоталітаризму»<sup>14</sup>.

З огляду на повноваження парламентів у сфері законодавства умовно виділяють парламенти з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією; відносно обмеженою та абсолютно обмеженою законодавчою компетенцією.

Парламенти з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією приймають закони з будь-якого питання державного і суспільного життя. У конституціях таких держав проголошено принцип верховенства парламенту, який є єдиним суб'єктом прийняття, змін та відміни законів. Перелік їх повноважень законодавчо не визначений (Великобританія, Нова Зеландія, Японія, Греція).

Парламенти з відносно обмеженою законодавчою компетенцією реалізують функції з розмежуванням компетенції федеративної держави та її суб'єктів (ФРН, Індія).

Перелік повноважень парламентів з абсолютно обмеженою (визначеною) законодавчою компетенцією чітко зафіксований у законодавстві (США, франкомовні держави)<sup>15</sup>. Наприклад, за Конституцією Франції 1958 р. парламент здійснює законодавчу діяльність з певного обмеженого кола повноважень. При цьому деякі з них регулюються лише законами, отже виконавча влада не може приймати нормативні акти з цих питань. З інших визначених конституцією питань парламент приймає лише так звані рамкові закони, якими встановлюються загальні засади, а детальне їх регулювання здійснюється виконавчою владою (урядом). З питань, які не віднесені конституцією до сфери законодавчої діяльності, нормативні акти можуть приймати органи виконавчої влади (титули IV, V Конституції Франції)<sup>16</sup>.

Верховну Раду України можна віднести до парламентів з абсолютно обмеженою (визначеною) законодавчою компетенцією, оскільки в ст. 92 Конституції України визначено перелік питань, які регламентуються саме законами: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; 3) права корінних народів і національних меншин; 4) порядок застосування мов; 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; 7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів; 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 13) територіальний устрій України; 14) судостроїт, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; 15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст; 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; 18) правовий режим державного кордону; 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів; 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України тощо.

Виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших дер-

жав на території України; 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; 4) порядок використання і захисту державних символів; 5) державні нагороди; 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; 7) державні свята; 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Законом України оголошується амністія.

Отже, з огляду на повноваження парламентів у сфері законодавства умовно виділяють парламенти з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією (приймають закони з будь-якого питання державного і суспільного життя); відносно обмеженою (реалізують функції з розмежуванням компетенції федеративної держави та її суб'єктів) та абсолютно обмеженою законодавчою компетенцією (перелік повноважень чітко зафіксований у законодавстві). Верховна Рада України є парламентом з абсолютно обмеженою законодавчою компетенцією, оскільки перелік її повноважень чітко визначений Конституцією України. На думку автора, детальна регламентація питань, з яких парламент уповноважений приймати закони, дещо обмежує сферу його діяльності. У випадку появи нового об'єкта правового регулювання зазначений перелік постійно доповнюватиметься. Внести такі зміни в порядку законодавчої процедури із залученням кваліфікованої більшості голосів – тривалий процес. Укази Президента України дозволять оперативно надати правовий захист суспільним відносинам. Доцільно конституційно закріпити положення, що орган законодавчої влади приймає закони з найважливіших питань державного і суспільного життя з одночасним чітким закріпленням повноважень інших органів державної влади.

1. *Журавський В.С.* Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – 245 с.; *Журавський В.С.* Становлення і розвиток українського парламентаризму: (Теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парлам. вид-во, 2002. – 342 с.; *Ганжуров Ю.С.* Парламент України в політичній комунікації. – К.: Україна, 2007. – 352 с.; *Кривенко Л.Т.* Верховна Рада України. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с.; *Крылов Б.С.* Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. – М.: Изд-во ИМО, 1963. – 355 с.; *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак]. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 568-703; *Нечепоренко Г.В.* Парламент і парламентаризм: історико-політичний огляд процесу становлення. Навч. посібник. – К., 1997. – 60 с.; *Парламентське право України:* Навч. посібник / Кол. авт.; За ред. О. Н. Ярмиша. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 500 с.; *Український парламентаризм:* минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.; *Шановал В.* Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с. 2. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навч. посібник / Кол. авт.: Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахотнюк Н. Г. та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. – 288 с.; *Фрицький Ю.О.* Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монограф. – Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006. – 259 с. 3. *Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л.* Законотворчий процес в Україні. – К.: Реферат, 2006. – 424 с. 4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т 1 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – С. 185-186. 5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2001. – С. 196. 6. *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – Х.: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 58-59. 7. *Кривенко Л.Т.* Колізії конституційного визначення Верховної Ради України і практика законодавчої діяльності: теоретико-конституційні проблеми їх усунення // Проблеми

реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В. Ф. Погорілко: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – С. 281-282. **8.** *Законотворча діяльність*: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 108-111; *Фрицький Ю.О.* Державна влада в Україні... – С. 238-239. **9.** *Законотворча діяльність*: Словник термінів і понять... – С. 267, 299. **10.** *Кравченко В.В.* Конституційне право України. Навч. посібник. – К.: Атіка, 2000. – С. 189-190. **11.** *Кривенко Л.Т.* Колізії конституційного визначення... – С. 284. **12.** *Закон України «Про Конституційний Суду України»* від 16.10.1996 р.: станом на 01.10.2010 р. // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon) **13.** *Шляхтун П.П.* Парламентаризм: Словник-довідник. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – С. 126. **14.** *Тертишник В.* Верховенство права і закону // *Право України*. – 2010. – № 6. – С. 87-88. **15.** *Конституційне (державне) право зарубіжних країн*: Навч. посібник / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков; За ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – С. 243; *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран... – С. 636-637; *Мишин А.А.* Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. – М., 1976. – С. 303-305. **16.** *Конституція Франції* від 04.10.1958 р. // Конституції зарубіжних країн: Навч. посібник / Авт.-упоряд. В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В.О. Серьогіна. – Х: Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 51-57.