

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАЗАРЕНКО ЯНА МИХАЙЛІВНА

УУДК 342.533

**НОМІНАЦІЙНА (УСТАНОВЧА) ФУНКЦІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ
ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного і міжнародного права ННІ ПМК Харківського національного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Марцеляк Олег Володимирович,
Харківський національний
університет внутрішніх справ, начальник
навчально-наукового інституту підготовки
фахівців міліції громадської безпеки

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Майданник Олена Олексіївна,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України, професор
кафедри конституційного права і правознавства;

кандидат юридичних наук

Зубенко Ганна Вікторівна,
Харківський національний університет
ім. В.Н. Каразіна, старший викладач
кафедри конституційного, муніципального
та міжнародного права.

Захист відбудеться «04» березня 2011 року о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий «02» лютого 2011 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.О. Серьогін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дисертаційного дослідження. З часу проголошення України суверенною, незалежною, демократичною державою одним із пріоритетних напрямків вітчизняного державотворення є становлення і розвиток українського парламентаризму, приведення статусу Верховної Ради України до вироблених світовою спільнотою стандартів функціонування парламенту в розвинутих демократичних країнах. Це пов'язано з соціальним призначенням та роллю Верховної Ради України у вітчизняному державотворчому процесі, життєдіяльності суспільства і держави, з тим, що наскільки ефективною є діяльність парламенту безпосередньо залежить рівень народного представництва та захисту інтересів громадян України.

Провідне місце парламенту в державному механізмі України визначається його правовим статусом як найвищого представницького органу українського народу і єдиного органу законодавчої влади в Україні, який, відповідно до Конституції здійснює представницьку, законодавчу, контрольну, номінаційну (установчу) та інші функції.

Номінаційна (установча) функція парламенту насамперед пов'язана зі встановленням політичної системи і системи органів публічної влади, що передбачає наявність широких номінаційних повноважень, тобто повноважень, пов'язаних з призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів публічної влади. Реалізуючи номінаційну функцію, Верховна Рада України забезпечує формування власних парламентських структур, судової гілки влади, сприяє формуванню таких спеціальних органів як Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, а також здійснює належну кадрову політику з призначення на посади Прем'єр-Міністра України та інших представників влади.

У зв'язку з цим виникає необхідність на дисертаційному рівні дослідити та проаналізувати теоретичні засади номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України та практику реалізації нею своїх номінаційних повноважень. Таким чином, актуальність проблеми номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України пов'язана, по-перше, з необхідністю її наукового обґрунтування та визначення місця в системі функцій Верховної Ради України; по-друге, з дослідженням механізму реалізації номінаційної (установчої) функції українським парламентом, по-третє, потребами практики функціонування Верховної Ради України у цій сфері і завданням удосконалити її через модернізацію вітчизняного законодавства; по-четверте, тому, що за часи існування незалежної України даній проблемі не приділялося належної уваги в контексті самостійного дослідження, а лише характеризувався ряд окремих її аспектів у межах дослідження українського парламентаризму.

Зокрема, окремі аспекти теорії номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України порушували у своїх наукових працях вчені-правники: О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш,

А.З. Георгіца, Ю.Д. Древаль, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, О.О. Майданник, О.В. Марцеляк, О.М. Мироненко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.О. Серьогін, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ін.

Обрана тема дослідження потребувала також звернення до теоретичних проблем функцій держави та органів державної влади, становлення і розвитку українського парламентаризму і тому, при роботі над дисертацією, автор спирався на ідеї, положення та висновки, які містяться в працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-конституціоналістів, дослідників загальної теорії держави і права, дослідників історії політико-правових вчень: С.А. Авак'яна, А.С. Автономова, М. Амеллера, С.С. Алексеєва, М.В. Баглая, Т.І. Байтіна, В.В. Копейчікова, А.А. Мішина, Б.О. Страшуна, О.Ф. Скакун, В.Є. Чиркіна та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася в межах та відповідно до Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення та впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 років, затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р. та Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 рр., схвалених Вченою радою ХНУВС 23 грудня 2005 р., протокол № 12.

Мета і завдання дослідження. Мета даного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених-практиків, узагальнення національного досвіду у сфері діяльності Верховної Ради України з реалізації своєї номінаційної (установчої) функції визначити її правову природу і проаналізувати конституційно-правовий зміст номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України.

Досягнення зазначеної мети забезпечується через вирішення таких *завдань*:

- з'ясувати ознаки та сформулювати авторське визначення функцій Верховної Ради України;
- провести класифікацію і дати видову характеристику функцій Верховної Ради України;
- визначити поняття та надати характеристику правової природи номінаційної функції Верховної Ради України;
- визначити місце номінаційної (установчої) функції в системі функцій Верховної Ради України;
- розкрити номінаційну функцію Верховної Ради України щодо формування внутрішньопарламентських структур;
- проаналізувати повноваження українського парламенту в сфері формування органів виконавчої гілки влади;
- охарактеризувати правовий зміст номінаційної функції Верховної Ради України щодо формування судової гілки влади;

- розкрити порядок призначення та звільнення Верховною Радою України посадових осіб контрольно-наглядових органів, Національного банку України та членів Центральної виборчої комісії;

- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері конституційно-правового регулювання номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України.

Об'єктом дисертаційного дослідження є здійснювані Верховною Радою України функції та правовідносини, що виникають у зв'язку з їх реалізацією.

Предметом дослідження є номінаційна (установча) функція Верховної Ради як один з основних напрямів та видів її діяльності, що відображають сутність, зміст і призначення українського парламенту в державі й суспільстві.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять філософські принципи пізнання соціальних явищ, а також система загальнонаукових та спеціальнонаукових методів, органічне поєднання яких забезпечує достовірність теоретичних висновків та цілісне сприйняття предмета дослідження в усій системі його зв'язків і взаємозалежностей з іншими елементами правової системи України.

Завдяки використанню методів аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстракції встановлені ознаки та вироблені поняття “функції Верховної Ради України”, “номінаційна функція Верховної Ради України”, що дозволило усвідомити сутність номінаційної функції українського парламенту та визначити її базові параметри. Застосування системно-структурного методу дало змогу розглянути номінаційну діяльність Верховної Ради України як цілісне явище, що складається з окремих елементів, які взаємопов'язані між собою й зовнішнім середовищем, та виділити номінаційну (установчу) функцію в системі функцій Верховної Ради України. Історико-правовий метод допоміг простежити еволюцію номінаційної функції українського парламенту. Порівняльно-правовий метод дозволив розкрити особливості реалізації номінаційних повноважень вітчизняного та зарубіжних законодавчих органів. Використання методу правового моделювання сприяло виявленню тенденцій і перспектив розвитку законодавства, що регулює номінаційні повноваження українського парламенту, а соціологічного та статистичного методів – дозволило дослідити динаміку реалізації Верховною Радою України номінаційної функції.

Кожен із охарактеризованих методів використовується в органічному поєднанні з іншими, що дало змогу сформулювати цілісну методологічну систему дослідження номінаційної (установчої) функції українського парламенту.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першою спробою комплексного монографічного дослідження, в якому подано авторську концепцію номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України. У дисертації обґрунтовано ряд положень, які визначаються елементами наукової новизни:

уперше:

- запропоновано авторське визначення номінаційної функції Верховної Ради України як основного напрямку та виду діяльності українського парламенту, що охоплює питання призначення чи обрання на певні посади, звільнення чи відкликання з посад, надання згоди на призначення або звільнення з посад окремих осіб в органах державної влади в межах визначеної Конституцією та законами України компетенції Верховної Ради;

- розроблено загальнотеоретичну концепцію, відповідно до якої номінаційна функція Верховної Ради України є похідною від номінаційної функції суверена – Українського народу;

- виявлено та розкрито багатогранність номінаційного напрямку діяльності парламенту України, яка впливає із засад конституційного ладу України;

- виокремлено в межах номінаційної функції українського парламенту субфункції – окремі напрямки та види діяльності Верховної Ради України в межах її номінаційної діяльності, зміст яких визначається певним механізмом парламенту у формуванні чи обранні на посади, звільненні чи відкликанні з посад, наданні згоди на призначення або звільнення з посад окремих осіб органів державної влади, що передбачено Конституцією і законами України;

- надано розгорнуту класифікацію субфункцій номінаційної функції парламенту, критеріями поділу яких виступають: сфера суспільного життя, у якій парламент реалізує належну йому номінаційну функцію; місце реалізації; внутрішня будова державного органу (його форма), безпосередню участь у формуванні якого бере парламент; спосіб реалізації номінаційних повноважень; ступінь участі парламенту у формуванні колегіального державного органу; статус органів, безпосередню участь у формуванні яких бере парламент (самостійні і несамостійні, які є складовою іншого державного органу); суб'єкт реалізації номінаційної функції парламенту; процедура призначення (обрання) особи на посаду (надання згоди для такого призначення) або звільнення особи з посади;

- визначено місце і роль номінаційного напрямку діяльності українського парламенту в системі його функцій;

- конкретизовано правовий зміст номінаційної функції Верховної Ради України через аналіз кадрових повноважень;

- визначено роль народних депутатів України у реалізації номінаційної функції Верховної Ради, виходячи із змісту їх повноважень.

удосконалено:

- визначення функцій Верховної Ради України – це основні напрямки та види діяльності українського парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і

конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, відповідно до її місця в механізмі Української держави для досягнення визначених завдань, і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах;

- критерії класифікації та види функцій Верховної Ради України за: 1) способами діяльності; 2) об'єктами; 3) сферами (внутрішніми чи зовнішніми напрямами) діяльності; 4) засобами діяльності; 5) суб'єктами; 6) пріоритетністю; 7) терміном реалізації; 8) механізмом реалізації;

- систему принципів здійснення номінаційної функції Верховної Ради України, яку доповнено, зокрема, наступними принципами: 1) дотримання системи стримувань і противаг та невтручання у сферу компетенції інших державних органів; 2) професійного підбору кандидатів на посади в органах державної влади; 3) наступництва; 4) парламентської відповідальності не тільки уряду, а й усіх інших державних органів чи посадових осіб, участь у формуванні яких чи призначенні (обранні) яких брала Верховна Рада України; 5) збалансованості, стабільності (прогнозованості) й наукової обґрунтованості державної кадрової політики; 6) законності;

- підходи щодо доцільності утворення коаліції депутатських фракцій і груп (парламентської більшості), яка брала б на себе відповідальність за наслідки реалізації парламентом номінаційних повноважень.

дістали подальшого розвитку:

- дослідження етимології, розуміння терміну “функція” у контексті соціального управління і вчення про сутність і природу функцій парламенту;

- характеристика Верховної Ради України як багатофункціонального органу державної влади;

- аналіз конституційної практики реалізації Верховною Радою України номінаційної функції на різних етапах становлення і розвитку Української держави;

- узагальнення конституційного досвіду (практики) зарубіжних країн щодо змісту і меж номінаційної функції національних парламентів;

- пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства України, спрямовані на відновлення балансу номінаційних повноважень між Верховною Радою України та Президентом України в межах системи стримувань і противаг, посилення ролі парламенту в процесі формування і реалізації державної кадрової політики, підвищення рівня прозорості процедур кадрових призначень, що належать до його компетенції.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані: у *науково-дослідній діяльності* – для подальших досліджень конституційно-правового статусу парламенту України та розвитку теорії українського парламентаризму; у *сфері нормотворчості* – під час реформування чинного законодавства України відповідно до поданих у роботі пропозицій щодо вдосконалення порядку призначення окремих посадових осіб та

формування парламентських структур; у *навчальному процесі* – при викладанні навчального курсу “Конституційне право України”, розробці та вдосконаленні спеціальних курсів, таких як “Парламентське право України”, “Конституційний процес” тощо. Матеріали дослідження, положення та висновки можуть бути використані в навчальній літературі, складанні навчальних програм та підручників з курсу “Конституційне право України”, а також, при підготовці методичних рекомендацій, вказівок з цього курсу та зазначених спецкурсів; у *практичній діяльності* – роботі вітчизняного законодавчого органу, формуванні політичної та правової культури політичних і громадських діячів та громадян України.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного і міжнародного права Харківського національного університету внутрішніх справ. Окремі положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, отримали також апробацію в наукових доповідях на: Всеукраїнській науково-практичній конференції “Сучасні проблеми юридичної науки та практики” (лютий 2007, Харків); ІХ Всеукраїнській науково-практичній конференції “Формування правової держави в Україні. Проблеми і перспективи” (квітень 2007, Тернопіль); ІІ міжнародній науково-практичній конференції “Від громадянського суспільства – до правової держави” (квітень 2007, Харків); Х Всеукраїнській науково-практичній конференції “Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (квітень 2008, Тернопіль); ІІІ міжнародній науково-практичній конференції “Від громадянського суспільства – до правової держави” (квітень 2008, Харків); ІV міжнародній науково-практичній конференції “Від громадянського суспільства – до правової держави” (квітень 2009, Харків); V міжнародній науково-практичній конференції “Актуальні проблеми конституційного реформування в Україні” (квітень 2010, Харків); науково-практичному семінарі “Актуальні проблеми сучасного державотворення в Україні” (листопад 2010, Харків).

Публікації. Основні результати дослідження висвітлені в 8 наукових публікаціях, в тому числі у 3 статтях, опублікованих у фахових виданнях, і 5 тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, двох розділів, які об’єднують сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел, що містить 207 найменування. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, з яких 189 – основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь його наукової розробленості, мета і завдання роботи, її методологічна основа та наукова база, предмет і об’єкт дослідження, зв’язок роботи з науковими програмами і планами, практичне значення

отриманих результатів та їх апробація, структура роботи а також основні положення, які виносяться на захист.

Розділ 1 «Теоретичні засади номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України» складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню функціональної характеристики, призначенню єдиного загальнонаціонального представницького органу – Верховної Ради України, - розкриттю змісту основних напрямків його діяльності.

У *підрозділі 1.1. «Поняття та види функцій українського парламенту»* здійснено комплексний і глибокий аналіз сутності та правової природи функцій Верховної Ради України. Досліджено різні підходи до розуміння змісту поняття «функція» у різноманітних сферах суспільного життя. На підставі такого дослідження можна констатувати, що функції Верховної Ради України характеризуються тим, що вони знаходять своє правове визнання або ж у конституції країни, або ж у інших національних нормативних актах через закріплення компетенції українського парламенту. Тобто вони є лише у тому разі правомірним, коли витікають із змісту відповідних нормативно-правових актів і діють тільки в рамках юридичних норм, що проявляє їх правовий характер і чітко визначає напрямки та види діяльності, які здійснюються в межах компетенції цього єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Функції Верховної Ради України зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави. Вони походять від держави, виражають її волю і органічно пов'язуються зі владою. Функції національного парламенту – це явища передусім публічно-владної, а не будь-якої самоврядної діяльності. За своєю суттю функції Верховної Ради України обумовлені правовою природою українського парламенту і впливають із завдань, що стоять перед цим органом державної влади. Також вони втілюються в життя завдяки здійсненню їх законодавчим органом у притаманних йому способах, засобах, формах і методах, які тісно взаємопов'язані між собою.

З'ясовано, що український парламент є багатofункціональним державним органом, а його функції можна класифікувати за наступними критеріями: 1) способами діяльності; 2) об'єктами; 3) сферами (внутрішніми чи зовнішніми напрямами) діяльності; 4) засобами діяльності; 5) суб'єктами; 6) пріоритетністю; 7) терміном реалізації; 8) механізмом реалізації.

Підрозділ 1.2. «Правова природа номінаційного напрямку діяльності Верховної Ради України» характеризується дослідженням правової природи номінаційного напрямку діяльності українського парламенту. З'ясовано, що правова природа номінаційної функції відрізняється від правової природи установчої функції. Якщо остання передбачає певні дії законодавчого органу щодо запровадження нових посад або скасування вже існуючих шляхом ухвалення конституції, змін до конституції, закону чи змін і доповнень до нього, то номінаційний напрямок охоплює діяльність парламенту щодо призначення (обрання) на вже існуючі посади чи звільнення

(відкликання) з них, надання згоди на призначення на посади або звільнення з них іншими органами державної влади.

Наголошується на тому, що номінаційна функція Верховної Ради України є, насамперед, засобом реалізації такої засади конституційного ладу України як народний суверенітет. Одним із способів реалізації зазначеного припису є право народу обирати своїх представників до загальнонаціонального парламенту, а також формувати інші органи публічної влади, насамперед найвищого рівня. При цьому одна їх частина формується народом безпосередньо (парламент, глава держави, органи місцевого самоврядування) шляхом прямих або непрямих виборів, а інша – опосередковано, коли у формуванні органів публічної влади бере участь загальнонаціональний представницький орган, яким є парламент. У першому випадку йдеться про здійснення носієм суверенітету первинної номінаційної функції, у другому – вторинної (похідної).

На основі доктринального обґрунтування встановлено прямий кореляційний зв'язок між наповненням номінаційної функції сучасного парламенту і формою правління, яка має місце в певній державі, в тому числі й в Україні. А також констатується, що система принципів здійснення функцій Верховної Ради України потребує свого доповнення низкою нових засад, які чітко визначили правові межі реалізації українським парламентом належної йому номінаційної функції, унеможливили або принаймні мінімізували випадки зловживання чи неналежного виконання представницьким органом своїм правом робити кадрові призначення в інших органах державної влади.

Правова природа напрямку діяльності Верховної Ради України, що є предметом дослідження, розкривається через систему субфункцій номінаційної функції. Під субфункцією номінаційної функції мається на увазі окремий напрямок і вид діяльності Верховної Ради України в межах її номінаційної діяльності, зміст яких визначається певним механізмом (способом) участі парламенту у формуванні органів державної влади, який передбачено Конституцією і законами України. Нова юридична дефініція дозволила у повній мірі відобразити багатогранний характер номінаційного напрямку діяльності українського парламенту.

У *підрозділі 1.3. «Місце номінаційної (установчої) функції в системі функцій Верховної Ради України»* визначено й обґрунтовано місце і роль номінаційного напрямку діяльності парламенту серед інших його функцій. Зазначено, що характер номінаційної функції Верховної Ради України, її зміст і межі обумовлюються насамперед, особливим статусом самого парламенту як єдиного законодавчого і загальнонаціонального представницького органу влади і визначаються призначенням парламенту та його завданнями, що закріплені у Конституції України.

Поділ функцій Верховної Ради України за способами діяльності передбачає наявність певних зв'язків між ними. Встановлено прямий зв'язок номінаційного напрямку діяльності з представницькою, законодавчою, установчою та контрольною функціями. Аргументовано

доведено факт наявності в процесі реалізації взаємного проникнення кожної з них в іншу. Не ставлячи під сумнів статус законодавчої функції парламенту як базової (титульної), підкреслюється поступове підвищення ролі такого «непрофільного» напрямку діяльності Верховної Ради України як робота з призначення (обрання) на посади чи звільнення з посад, надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад окремих осіб в органах державної влади.

Особливу увагу акцентовано на процесі часткової інтеграції номінаційної функції парламенту із законодавчою і контрольною. У багатьох випадках номінаційна функція виступає своєрідним механізмом (засобом) реалізації і законодавчої, і контрольної, а подекуди – й установчої та представницької парламентських функцій. Констатовано, що номінаційний напрямок діяльності вітчизняного парламенту фактично пронизує усі сфери роботи законодавчого органу і є невід'ємною, важливою складовою системи його функцій, без якої неможливе належне функціонування не тільки парламенту, а й усього механізму держави.

Розділ 2 «Конституційно-правове регулювання номінаційної (установчої) функції Верховної Ради України» складається з чотирьох підрозділів і присвячений аналізу сучасного стану нормативно-правового забезпечення номінаційного напрямку діяльності вітчизняного парламенту, виявленню прогалин і суперечностей у цій сфері, а також розробленню і внесенню законодавчих пропозицій щодо їх усунення.

У підрозділі 2.1. «Номінаційна функція Верховної Ради України щодо формування внутрішньопарламентських структур» основна увага зосереджена на питаннях формування внутрішньопарламентських структур, зокрема депутатських фракцій, груп, парламентських комітетів і комісій, а також обрання керівництва законодавчого органу.

Належне функціонування парламенту неможливе без чіткої структуризації всередині самого представницького органу. Провідну роль у цьому процесі відіграють депутатські фракції і групи. Чинне законодавство України досить детально регулює порядок створення цих структурних елементів Верховної Ради України. У роботі також детально досліджено таке поширене у сучасному парламентаризмі явище як перманентні переходи депутатів з лав однієї фракції до іншої, яке отримало оцінку і з позиції партійної дисципліни, і з позиції принципів демократії. Адже партійна дисципліна у парламенті не повинна вступати у суперечність з принципами народовладдя та вільного депутатського мандата, тому варто доповнити Регламент Верховної Ради України більш широкими гарантіями депутатів у цьому питанні.

Не менш важливим для нормального функціонування парламенту є діяльність парламентських комітетів як його основних робочих органів. Ефективність роботи останніх безпосередньо пов'язана з порядком їх утворення, а також формуванням персонального складу керівництва ними. Наразі суттєвих обмежень щодо висування і обрання керівників і членів

парламентських комітетів українським законодавством не передбачено. Проте в інших країнах при призначенні депутатів і сенаторів в постійні комісії і комітети фракції виходять з двох основних критеріїв: перший і найбільш істотний – стаж парламентської роботи; другий – бажання самого депутата чи сенатора. Вважаємо, що такий підхід варто було б використати і при формуванні комітетів у вітчизняному парламенті. Також з метою уникнення зловживань у стінах парламенту, забезпечення рівних можливостей усім депутатським фракціям пропонується запозичити зарубіжний досвід, зокрема ФРН, щодо визначення квот пропорційного представництва у комітетах представлених у парламенті політичних сил за методом Шеперса.

Розглянуто питання формування тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій, які зазвичай створюються для розгляду одного визначеного питання і розпускаються після виконання покладеного на них завдання. В Україні тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Чинне законодавство України визначає демократичний порядок формування таких комісій, а умова, що вони формуються виключно з числа народних депутатів, які дали на це згоду, видається нам цілком логічною й виправданою, так само як й вимога щодо пропорційного представництва депутатських фракцій у складі спеціальної комісії.

Водночас законодавче регулювання порядку формування тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, на наш погляд, є недосконалим. Виходячи з цього, запропоновано більш широке визначення кола суб'єктів, які володіють правом ініціювання створення тимчасових слідчих комісій і, на нашу думку, його слід розширити за рахунок народних депутатів України у кількості 1/10 від конституційного складу Верховної Ради, Рахункової палати, Погоджувальної ради депутатських фракцій у парламенті та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Крім того запропоновано як інструмент із запобігання випадкам безпідставного ініціювання народними депутатами України створення тимчасових слідчих комісій у Верховній Раді України законодавчо передбачити чіткий перелік підстав для утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, вимогу про обов'язкову попередню перевірку регламентним комітетом обґрунтованості пропозицій щодо створення тимчасової слідчої комісії.

Також з метою збалансування персонального складу та підвищення ефективності діяльності комісій українського парламенту у законодавчому порядку повинна бути встановлена не лише максимальна, а й мінімальна кількість членів комісій. Крім того, вбачається доцільним при створенні парламентських слідчих комісій виходити не з принципу пропорційності, а з принципу паритетності (парламентської «більшості» та «меншості») при формуванні персонального складу зазначених органів. Це надасть можливість реалізації основного завдання їх створення, а саме проведенню об'єктивних парламентських розслідувань з найбільш актуальних для українського

суспільства питань. Аналогічним має бути підхід під час вирішення питання обрання голови та заступника голови тимчасової слідчої комісії.

У роботі підкреслено необхідність залучення до процесу реалізації номінаційної функції парламенту не лише депутатських фракцій (груп), які утворили більшість, а й опозиції. Уникненню перманентних політичних протистоянь у законодавчому органі має сприяти визнання на конституційно-правовому рівні за опозиційними депутатськими фракціями (групами) низки номінаційних прав, зокрема можливості впливати на формування персонального складу (у тому числі й керівництва) деяких комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних та слідчих парламентських комісій, а також мати свого представника у керівництві парламенту.

У *підрозділі 2.2. «Повноваження українського парламенту в сфері формування органів виконавчої гілки влади»* досліджено питання участі парламенту у здійсненні кадрових призначень в органах виконавчої влади. Особливу увагу акцентовано на суттєвому звуженні обсягу й змісту номінаційної функції Верховної Ради України щодо формування таких органів виконавчої влади як Кабінет Міністрів України та призначення (звільнення) керівників інших центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України, після визнання Конституційним Судом України неконституційним Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222 «Про внесення змін до Конституції України» і фактичного відновлення чинності попередньої редакції Основного Закону від 28 червня 1996 року. Констатовано відмову України від загальноєвропейської практики формування уряду парламентським шляхом. Надання парламентом згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, а також можливість висловлення недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу українського парламенту, не можна вважати достатньо ефективними важелями впливу на процес формування Кабінету Міністрів України, не кажучи вже про визначення пріоритетів у його діяльності.

Формально Кабінет Міністрів України залишається підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України (ч. 2 ст. 113 Конституції України). Однак на практиці парламент, як зазначалося вище, фактично втратив переважну більшість номінаційних повноважень, які відігравали важливу роль інструментарію, за допомогою якого він мав змогу контролювати діяльність Кабінету Міністрів України та спрямовувати її у певне русло.

Сьогодні межі участі Верховної Ради України у процесі формування персонального складу Кабінету Міністрів України та припинення його повноважень визначаються, насамперед, існуванням біцефальної (подвійної) відповідальності уряду перед парламентом і главою держави. Враховуючи вищезазначені обставини, сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України, спрямованих на підвищення ролі вітчизняного парламенту у

процесі кадрових призначень і здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також уточнення окремих аспектів відповідних процедур.

В руслі досліджуваної проблематики охарактеризовано зміст і межі номінаційних повноважень Верховної Ради України у призначенні голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України. З'ясовано, що процедура призначення на посади керівників вищезазначених центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом подібна до порядку призначення Прем'єр-міністра України і складається з трьох етапів (стадій). Зазначено, що у даному випадку Верховна Рада України дає згоду не тільки на призначення Президентом України голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а й на звільнення їх з посад.

У підрозділі 2.3. «Механізм формування Верховною Радою України судової гілки влади» дістали висвітлення процедури обрання Верховною Радою України суддів судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України, а також призначення трьох членів Вищої ради юстиції (так звана парламентська квота).

Наразі чинний порядок формування судового корпусу України є достатньо демократичним, але занадто спрощеним. Виходячи з досвіду розвинутих демократичних країн в Україні також варто законодавчо передбачити більш складну процедуру обрання суддів безстроково ввівши норму, що це питання розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України з урахуванням висновку відповідного комітету Верховної Ради України. Вартий уваги, на наш погляд, і досвід Японії щодо перегляду призначення суддів Верховного Суду (у нашому випадку і суддів вищих спеціалізованих судів) при проведенні перших після призначення загальних виборів до парламенту.

У підрозділі 2.4. «Призначення та звільнення Верховною Радою України посадових осіб контрольно-наглядових органів, Національного банку України та членів ЦВК» досліджено номінаційні повноваження вітчизняного парламенту щодо посадових осіб державних органів, які організаційно не належать до жодної з гілок державної влади, – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генерального прокурора України, голови та членів Рахункової палати, Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії. Крім того, у цьому підрозділі проведено глибокий і всебічний аналіз зарубіжного, насамперед європейського конституційного законодавства, яким регламентуються питання участі парламенту у формуванні цих інституцій.

Виходячи з цього, запропоновано розширити коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за рахунок правозахисних організацій з всеукраїнським статусом. Також акцентовано увагу на законодавчій неврегульованості порядку звільнення вітчизняного омбудсмана з причини його неспроможності

протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності. Цей недолік варто усунути, закріпивши у базовому законі норми, яка б передбачала чіткий і прозорий порядок з'ясування усіх обставин, що призвели до неспроможності омбудсмана виконувати покладені обов'язки та прийняття відповідного рішення. В такому ж аспекті слід удосконалити Закон України «Про Рахункову палату» щодо порядку звільнення членів Рахункової палати.

Що ж до формування персонального складу Центральної виборчої комісії, то воно відбувається на паритетних засадах парламентом і главою держави, що загалом відображає концепцію стримувань і противаг у здійсненні державної влади. До складу цього державного органу входять п'ятнадцять членів, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, в якому враховуються пропозиції депутатських фракцій, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України. Констатовано, що передбачена чинним законодавством процедура призначення на посади членів Центральної виборчої комісії потребує деякого вдосконалення, спрямованого на зниження загального рівня політичної заангажованості і суб'єктивності членів цього важливого державного органу, більш аполітичного підходу до його формування, призначення членів Центральної виборчої комісії, виходячи, насамперед, з їх фахових якостей, а не політичних уподобань.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у формуванні цілісної концепції уявлень про номінаційну (установчу) функцію Верховної Ради України. За результатами наукового дослідження сформульовано наступні висновки:

1. Функції Верховної Ради України – це основні напрями та види діяльності українського парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, відповідно до її місця в механізмі Української держави для досягнення визначених завдань і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах.

2. Український парламент є багатофункціональним органом державної влади, функції якого, як мінімум, можна класифікувати за наступними критеріями: 1) способами діяльності; 2) об'єктами; 3) сферами (внутрішніми чи зовнішніми напрями) діяльності; 4) засобами діяльності; 5) суб'єктами; 6) пріоритетністю; 7) терміном реалізації; 8) механізмом реалізації.

3. Номінаційна функція Верховної Ради України — це основний напрямок та вид діяльності українського парламенту, який охоплює питання призначення чи обрання на певні

посади, звільнення чи відкликання з посад, надання згоди на призначення чи звільнення з посад окремих осіб в органах державної влади в межах визначеної Конституцією і законами України компетенції Верховної Ради України як єдиного законодавчого і загальнонаціонального органу Українського народу.

4. Правова природа номінаційної функції парламенту обумовлюється, насамперед, наявним у країні конституційним ладом та його засадами, такими як принципи народного суверенітету (народовладдя), республіканізму, демократизму, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, гласності тощо.

5. Багатогранність номінаційної функції парламенту обумовлюється наявністю у її межах низки субфункцій, які розкривають її зміст і визначають механізми її реалізації. Відтак, під субфункцією номінаційної функції варто розуміти окремий напрямок і вид діяльності Верховної Ради України в межах її номінаційної діяльності, зміст якого визначається певним механізмом (способом) участі парламенту у формуванні органів державної влади, який передбачено Конституцією і законами України.

6. Критеріями поділу номінаційної функції парламенту на субфункції є: місце реалізації (внутрішня й зовнішня субфункції); сфера суспільного життя, у якій парламент реалізує належну йому номінаційну функцію (економічна, бюджетно-фінансова, правоохоронна, духовно-культурна, політична або ж державотворча субфункції); внутрішня будова державного органу (його форма), безпосередню участь у формуванні якого бере парламент; спосіб реалізації номінаційної функції (форма участі Верховної Ради України у процесі призначення на посади або звільнення з посад); ступінь участі парламенту у формуванні колегіального державного органу; статус органів, безпосередню участь у формуванні яких бере парламент (самостійні і несамостійні, які є складовою іншого державного органу); процедура призначення (обрання) особи на посаду (надання згоди для такого призначення) або звільнення особи з посади; суб'єкт реалізації номінаційного напрямку діяльності парламенту тощо.

7. Номінаційний напрямок діяльності Верховної Ради України є ефективним інструментом реалізації законодавчої, представницької, установчої та контрольної функцій парламенту, а тому фактично пронизує усі сфери діяльності законодавчого органу.

8. В українському парламенті передбачено комбінований або так званий “явочно-реєстраційний” порядок утворення депутатських об'єднань. Це означає, що депутатські фракції (групи) створюються вільно, але разом з тим здобувають легальний статус тільки шляхом реєстрації в Апараті Верховної Ради.

9. У формуванні комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій та депутатських груп, виборів Голови Верховної Ради України та його заступників, формуванні тимчасових спеціальних комісій домінує тенденція, відповідно до якої цей процес здійснюється у порядку,

який загалом відповідає парламентській практиці провідних країн світу і, насамперед, країн-членів Європейської Союзу, хоча він і потребує деякого удосконалення

10. Після фактичного відновлення Конституційним Судом України чинності Основного Закону в редакції від 28 червня 1996 року межі номінаційних повноважень українського парламенту суттєво звужилися, а їх обсяг значно зменшився. Верховна Рада України практично втратила можливість ефективно безпосередньо впливати на визначення і реалізацію основних напрямків державної політики у сфері формування системи органів виконавчої влади.

11. Окремі аспекти реалізації Верховною Радою України номінаційної функції і відповідних повноважень у сфері формування внутрішньопарламентських органів, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, суддівського корпусу, Вищої ради юстиції, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункової палати, а також Центральної виборчої комісії наразі потребують більш чіткого і деталізованого конституційно-правового регулювання шляхом внесення відповідних змін до деяких положень Конституції України, базових законів, що визначають статус вищезазначених державних органів та Регламенту Верховної Ради України. Метою таких змін має стати усунення прогалин і суперечностей у конституційному законодавстві, що визначає статус і функції українського парламенту, а також підвищення ролі і впливу представницького органу на процес реалізації державної кадрової політики в Україні з урахуванням форми правління та чинної системи стримувань і противаг у взаємовідносинах Верховної Ради України і Президента України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Назаренко Я. М. Номінаційна функція в системі функцій Верховної Ради України / Я. М. Назаренко // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 35-38.
2. Назаренко Я. М. Поняття «функції Верховної Ради України» як загальноправової категорії / Я. М. Назаренко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 654-659 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10klisiu.pdf>.
3. Назаренко Я. М. Види функцій Верховної Ради України / Я. М. Назаренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. – 2010. – Випуск 14. – С. 73-79.
4. Назаренко Я. М. Парламентський контроль в Україні: проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання / Я. М. Назаренко // Сучасні проблеми юридичної науки та практики: Тези доп. та наук. повідом. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів / за заг. ред. проф. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 18-21.
5. Назаренко Я. М. Формування комітетів Верховної Ради України: порядок та проблеми / Я. М. Назаренко // Від громадянського суспільства до правової держави. Тези II Міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2007. – С. 103-106.

6. Назаренко Я. М. Об'єктні функції Верховної Ради України / Я.М. Назаренко // Від громадянського суспільства до правової держави. Тези III Міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2008. – С. 150-152.

7. Назаренко Я. М. До питання про розуміння змісту установчої функції Верховної Ради України / Я. М. Назаренко // Від громадянського суспільства до правової держави. Тези доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2009. – С. 136-139.

8. Назаренко Я. М. Правова природа номінаційної функції парламенту / Я. М. Назаренко // Від громадянського суспільства до правової держави. Тези доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – С. 97-99.

АНОТАЦІЯ

Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2011.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню номінаційного напрямку діяльності вітчизняного парламенту – Верховної Ради України. Проведено системний аналіз конституційного законодавства і практики функціонування парламентів в зарубіжних країнах та виявлено можливість впровадження відповідного досвіду у конституційну доктрину України. З'ясовано правову природу, а також визначено місце й роль номінаційного напрямку діяльності українського парламенту в системі його основних функцій.

Піддано комплексному аналізу чинну конституційно-правову базу, що регламентує участь Верховної Ради України у формуванні внутрішньо-парламентських структур, органів виконавчої і судової влади, а також державних інституцій, які організаційно не належать до жодної з гілок державної влади. Виявлено наявні прогалини і суперечності у чинному законодавстві, що регулює номінаційні повноваження вітчизняного законодавчого органу, сформульовано конкретні пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: представницький орган, функції парламенту, номінаційна функція Верховної Ради України, призначення, звільнення посадових осіб, формування державних органів, припинення повноважень.

АННОТАЦИЯ

Назаренко Я.М. Номинационная (учредительная) функция Верховной Рады Украины: проблемы теории и практики. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2011.

Диссертация посвящена комплексному исследованию номинационной (учредительной) функции украинского парламента – Верховной Рады Украины. Осуществлена функциональная характеристики законодательного органа, классифицированы основные направления деятельности Верховной Рады Украины. Выяснена правовая природа номинационного направления деятельности отечественного общенационального представительного органа, а также определено место и роль этой функции среди других парламентских функций – представительской, законодательной, учредительной и контрольной. Раскрыто содержание номинационной функции парламента через систему его субфункций. Произведена классификация последних по определенным критериям. Сформулированы принципы реализации упомянутой выше функции украинского парламента.

Исследованы порядок и формы участия Верховной Рады Украины в формировании внутрипарламентских структур, Кабинета Министров Украины и других органов исполнительной власти, судейского корпуса, Высшего совета юстиции, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, Генерального прокурора Украины, Счётной палаты, Национального банка Украины и Центральной избирательной комиссии. Выявлены недостатки действующего законодательства, регламентирующего номинационные полномочия украинского парламента, сформулированы конкретные предложения по внесению соответствующих изменений и дополнений в Конституцию Украины, Регламент Верховной Рады Украины и другие законодательные акты.

Ключевые слова: представительный орган, функции парламента, номинационная функция Верховной Рады Украины, назначение, увольнение должностных лиц, формирование органов власти, прекращение полномочий.

SUMMARY

Nazarenko J. M. Nomination (constituent) function of the Supreme Rada of Ukraine: Problems of Theory and Practice. - Manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of jurisprudence on a speciality 12.00.02 - a constitutional law; the municipal right. - the Kharkov national university of internal affairs. - Kharkov, 2011.

The dissertation is devoted complex research nomination (constituent) function of the Ukrainian parliament - the Supreme Rada of Ukraine. It is performed functional characteristics of representative body, the basic lines of activity of the Supreme Rada of Ukraine are classified. It is found out the legal nature nomination lines of activity of domestic national representative body, and also the place and a role

of this function in among other parliamentary functions - representative, legislative, constituent and control is specified. The maintenance nomination functions to parliament through system of its subfunctions is opened.

Are researched an order and forms of participation of the Supreme Rada of Ukraine in forming of intraparlimentary bodies and institutions, the Cabinet of Ukraine and other enforcement authorities, the judicial case, the High council of justice, the Representative of the Supreme Rada of Ukraine under human rights, Audit Chamber and the Central election committee. Lacks of the current legislation which regulates functions and powers of the Ukrainian parliament are revealed, specific proposals on entering of respective alterations and additions into the Constitution of Ukraine, Regulations of the Supreme Rada of Ukraine and other legal acts are formulated.

Key words: representative body, parliament, parliament functions, nomination function, forming of authorities, appointment, dismissal of officials, consent granting, the termination of powers.