УДК 342.53:328.3(477)

Назаренко Я. М.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри гуманітарних
та фундаментальних
юридичних дисциплін
Харківського економіко-
правового університету

НОМІНАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНЬО-ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СТРУКТУР

Анотація. Проаналізовано правову природу реалізації Верховною Радою України номінаційної функції щодо формування внутрішньо-парламентських структур. Важливе місце відведено аналізу реалізації номінаційних повноважень вітчизняного та зарубіжних законодавчих органів.

Ключові слова: Верховна Рада України, номінаційна функція, формування внутрішньо-парламентських структур.

Аннотация. Проанализирована правовая природа реализации Верховной Радой Украины номинационной функции относительно формирования внутренне-парламентских структур.Важное место в работе отведено анализу реализации номинационных полномочий отечественного и зарубежного законодательных органов.

Ключевые слова: Верховна Рада Украины, номинационная функция, формирование внутрипарламентских структур.

Summary. The legal nature of the implementation by the Verkhovna Rada of Ukraine of the nomination function regarding the formation of internal parliamentary structures is analyzed. An important place in the work is devoted to the analysis of the implementation of the nominal powers of the domestic and foreign legislative bodies.

Keywords: Verkhovna Rada of Ukraine, nominal function, parliamentary structures.

Постановка проблеми. Перед парламентом будь-якої демократичної країни, періодично постає питання щодо

побудування ефективної внутрішньої структури, яка гарантуватиме забезпечення робочих відносин між представниками різних політичних сил, соціальних груп населення, представлених в законодавчому органі, що матиме наслідком належне здійснення парламентом свого функціонального призначення: приймати правові нормативні акти, виступати захисником і виразником демократичних прав і свобод суспільства, ефективним механізмом, здатним протидіяти узурпації влади тощо.

Першочерговим завданням при цьому виступає формування об'єднань парламентаріїв у депутатські угруповання – фракції та групи тобто політична структуризація вітчизняного парламенту, яка витікає із розвитку політичної системи країни, існуючої виборчої системи і т. ін.

Мета даної статті полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, національного та зарубіжного досвіду у сфері діяльності Верховної Ради України з реалізації своєї номінаційної функції проаналізувати конституційно-правовий зміст номінаційної функції Верховної Ради України щодо формування внутрішньо-парламентських структур.

Основний зміст. Окремі аспекти теорії номінаційної функції Верховної Ради України щодо формування внутрішньо-парламентських структур порушували у своїх наукових працях вчені-правники: О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, А.З. Георгіца, В.С. Журавський, Майданник, О.В. Марцеляк, О.М. Мироненко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.О. Серьогін, Ю.М. Фрицький, В.М. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ін.

Правовою основою діяльності депутатських фракцій в Україні є Конституція України, Закони України — "Про статус народного депутата України", "Про Регламент Верховної Ради України", також 27.11.2014 року була підписана Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». Виходячи з такої форми закріплення статусу депутатських об'єднань ряд учених схиляються до того, щоб вважати фракції внутрішніми (робочими) органами законодавчого органу [65, с. 266-267]. Проте ми з цього приводу розділяємо точку зору українського науковця В.С. Журавського, який називає ряд обставин, що надають правовому статусу фракцій особливого характеру порівняно з іншими внутрішніми органами парламенту. Зокрема, він зазначає, що комітети, інші адміністративні чи дорадчі внутрішні органи

парламенту з точки зору права прямо підпорядковуються парламенту, підкоряються його владі, виконують його рішення. А депутатські об'єднання не перебувають у відносинах підпорядкування, підзвітності чи іншої форми підвладності з парламентом чи палатою, у яких вони функціонують. Парламент як орган державної влади може справляти вплив на діяльність депутатських об'єднань лише опосередковано, шляхом ухвалення правових норм, які регламентують обсяг повноважень цих об'єднань, – встановлюють і змінюють правила їх утворення, функціонування та припинення їх діяльності.

Аналізуючи порядок формування та припинення повноважень депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, слід враховувати два важливих фактори: - частина народних депутатів схильна до переходу в інші фракції та групи з причин зміни своєї позиції, яка перестала збігатися з позицією фракції (групи) протягом деякого часу, або через бажання зайняти посаду голови комітету чи комісії, їх заступника в разі відкриття такої вакансії, коли ця вакансія є номенклатурою іншої фракції (групи); - змінюється загальна політична ситуація в країні, орієнтація як парламенту в цілому, так і окремих фракцій. Як вважає В. Лапаєва з цього приводу, у країнах з розвинутою багатопартійністю основним критерієм утворення парламентських фракцій є партійна приналежність депутатів [96, с. 112].

В аспекті досліджувальної проблематики хотілось би звернути увагу на питання фракційної дисципліни, зокрема, у зв'язку з невиконанням депутатом рішень фракції та переходами обраних за партійними списками депутатів із своєї фракції до іншої. Світова практика знає дві моделі взаємовідносин всередині парламентських фракцій:британську і американську. Британська модель отримала широке розповсюдження у більшості західноєвропейських країн. У фракціях цієї моделі має місце тісний взаємозв'язок членів парламентських фракцій, жорстке і сурове їх підпорядкування партійній дисципліні. Членам фракції з боку керівництва розсилаються так звані документальні батоги, в яких зазначається перелік питань, що будуть розглядатися в законодавчому органі і парламентарій зобов'язаний узгодити свою поведінку відповідно до приписів документального батога. За цієї моделі членам фракцій не дозволяється вільне голосування, за винятком питань, які не є предметом гострих дискусій. Американська модель

характеризується більшою свободою поведінки конгресменів. Часто партії не досягають належної єдності, і члени партії не підтримують партійну лінію, голосуючи разом з опозицією. [66, с. 193].

Стосовно переходу депутатів із однієї до іншої групи чи фракції то подібне трапляється і в інших країнах. Право депутата вийти із складу фракції чи перейти до іншої фракції, не втрачаючи при цьому мандату, законодавчо дозволяється у ФРН, Франції та інших європейських країнах. Натомість у Індії Конституцією 1985 р. заборонено зміну депутатами своєї партійної належності під загрозою втрати мандата. В цілому підтримуємо такий підхід, оскільки ми стоїмо на позиції, що не можна допустити, щоб роль народного депутата України була зведена до веберівського твердження - член парламенту повинен лише голосувати і не зраджувати партію [20, с. 436]. Це слід розцінювати як суттєвий відступ від ідей демократії. Адже партійна дисципліна у парламенті не повинна вступати у суперечність з принципами народовладдя та вільного депутатського мандата. Враховуючи усе вищевикладене, можна сформулювати загальний висновок стосовно порядку формування депутатських фракцій та депутатських груп у ВРУ, який полягає у тому, що за час незалежної Української держави домінує тенденція, відповідно до якої парламентські об'єднання розвиваються і за своїм порядком формування відповідають зарубіжному досвіду.

Наступним після формування парламентських фракцій та парламентських груп важливим моментом роботи вітчизняного законодавчого органу є обрання керівництва ВРУ, як первинного елементу, складової частини організаційної структури парламенту. До керівного складу національного законодавчого органу відносяться, перш за все, Голова ВРУ та його заступники, які обираються законодавчим органом України на строк його повноважень з числа народних депутатів України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.

В зарубіжних країнах практика визначення керівних органів парламенту різниться. У більшості випадків керівник парламенту та його заступники обираються законодавчим органом із числа депутатів (хоча в таких країнах, як Мальта, Малайзія, Замбія на посаду спікера парламенту можна обрати особу, яка не є депутатом законодавчого органу). Для цього претендентам необхідно отримати більшість голосів парламентаріїв. Голова Парламенту обирається

таємним голосуванням більшістю голосів обраних депутатів на строк повноважень Парламенту (ст. 64 Конституції Республіки Молдова) [84, с. 208] або абсолютну більшість голосів (Голова Національної Ради Словацької Республіки обирається або відкликається шляхом таємного голосування за згодою абсолютної більшості всіх представників, – проголошує ст. 89 Конституції Словацької Республіки [87, с. 468]). Голосування, як правило, таємне. Частіше всього керівник парламенту обирається на весь термін повноважень законодавчого органу даного скликання (Велика Британія, Греція, Франція, Швейцарія), інколи – на одну сесію (Бельгія, Данія, Єгипет, Ліхтенштейн, Португалія, Фінляндія), бувають випадки обрання на певний термін: один рік – в Аргентині, Камеруні, Сенегалі; два роки - в Бразилії; чотири роки в Мексиці [163, с. 543].

Призначення особи на посаду керівника парламенту в розвинутих демократичних країнах зустрічається вкрай рідко й така практика переважно стосується голів верхніх палат законодавчого органу (наприклад, у Канаді голова сенату призначається генерал-губернатором за поданням голови уряду). В Австрії у Федеральній раді головують почергово представники земель, які змінюють один одного кожні півроку в алфавітному порядку земель, причому головує той представник землі, який був висунутий у Федеральну раду першим. Номінаційна функція вітчизняного парламенту проявляється і тому, що законодавством України чітко регулюється і питання дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України.

В структурі ВРУ важливими підрозділами є її комітети – це постійно діючі депутатські органи українського парламенту, призначені своєю роботою сприяти безперервній діяльності єдиного органу законодавчої влади [207, с. 175], забезпечувати успішну реалізацію ним своїх функцій і компетенції [7, с. 8]. Саме в комітетах ВРУ здійснюється значна частина роботи народних депутатів України. На них покладається провідна роль у визначені законодавчої політики українського парламенту, – пише український державознавець О.В. Марцеляк [107, с. 7]. Причому така практика характерна не тільки для вітчизняного законодавчого органу, а й для парламентів інших країн. Так, колишній Президент США Вудро Вільсон, називаючи комітети американського парламенту маленькими легіслатурами, заявив: ― Я не заперечу істини, якщо

скажу, що Конгрес під час сесії, це Конгрес, котрий бачить публіка, в той час як Конгрес, який засідає в залах своїх комітетів, це Конгрес в роботі.[19, с. 171].

Перелік комітетів, функціональна спрямованість їх діяльності визначаються ВРУ з урахуванням важливості проблем державного, господарського, соціально-культурного будівництва, а також інших факторів об'єктивного характеру. Вони формуються за функціональним і галузевим принципом. Функціональні комітети здійснюють одну чи декілька функцій, а галузеві охоплюють своєю діяльність одну або декілька галузей господарства чи соціально-культурного будівництва. Зазначений порядок формування комітетів Верховної Ради України робить їх більш мобільними і гнучкими. За необхідності парламент України може створювати нові комітети, реорганізовувати раніше створені, змінювати їх персональний і кількісний склад. При утворенні нового комітету ВРУ одночасно приймається рішення про його предмет відання та персональний склад із одночасним внесенням змін до раніш прийнятого нею рішення про кількісний склад комітетів.

На сьогодні згідно з Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів ВРУ восьмого скликання» від 04.11.2018, № 2581-VIIIв українському парламенті функціонує 27 комітетів і спеціальна контрольна комісія з питань приватизації. Однак у порівнянні з кількістю постійних комітетів (комісій) Верховної Ради України 1-го, 2-го, 3-го скликання,їх чисельність не змінна.

Світовий досвід свідчить, що в інших країнах практика у цьому питанні складається по-різному. Так, у Франції, відповідно до Конституції, число постійних комітетів Національних Зборів обмежується шістьома й основною роботою комітетів є підготовка законопроектів і законодавчих пропозицій до розгляду на пленарному засіданні. В інших країнах, наприклад, в однопалатному парламенті Ізраїлю діє 9 комітетів, в палаті громад Великобританії – 15 спеціалізованих комісій, у Конгресі США сформовано 4 постійні об'єднані комітети обох палат, а також 16 комітетів функціонують в Сенаті та 22 в палаті представників. В Італії палата депутатів нараховує 14 постійних комісій, а в парламентах Швеції та Японії – 16 [19, с. 172-173].

Комітети Верховної Ради України утворюються після формування і реєстрації фракцій на початку діяльності парламенту

та функціонують до закінчення терміну його повноважень. Вони обираються Верховною Радою більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу з числа народних депутатів України, при цьому депутат може бути членом лише одного комітету. Кандидатури до складу комітетів вітчизняного парламенту висуваються на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот пропорційного представництва з урахуванням згоди депутатів. Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту. А список кандидатур на посади голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів, по одній кандидатурі на кожну посаду, за поданням депутатських фракцій схвалюється Погоджувальною радою.

Парламентські комісії (у деяких країнах їх називають комітетами) – це також складові елементи внутрішньої структури законодавчого органу, які виступають його допоміжними органами. Вважається, що діяльність комісій дозволяє швидше і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи [202, с. 171]. Тимчасові парламентські комісії (в науковій літературі щодо них застосовується ще термін – комісії adhoc [4, с. 185]), зазвичай, створюються для розгляду одного визначеного питання і розпускаються після виконання покладеного на них завдання. Загальну сукупність тимчасових парламентських комісій можна поділяти на види в залежності від тих завдань, які вони виконують. Зокрема, вітчизняним законодавством передбачено створення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій. Тимчасова спеціальна комісія утворюється ВРУ для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів парламенту на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою.

Така практика має місце в цілому ряді країн. Наприклад, у нижній палаті парламенту Канади спеціальні комітети створюються для розгляду якогось окремого питання або для підготовки конкретного законопроекту; у Швеції спеціальні комісії формуються для розгляду складних справ, які відносяться до компетенції декількох постійних комісій, а також справ, які у зв'язку з їх обсягом не дозволили б конкретній постійній комісії займатися іншими

питаннями, що входять в її компетенцію [112, с. 154]. У палатах конгресу США спеціальні комітети створюють для вивчення різного роду питань (насамперед це питання застосування норм права і правопорушень у сфері державно-політичного життя; іноді спеціальні комітети займаються підготовкою законодавчих рекомендацій з окремих гострих проблем) [195, с. 156].

У парламенті Фінляндії спеціальні комісії займаються підготовкою питань порядку денного надзвичайних сесій. Тоді як у Швейцарії, Японії та ряді інших країн спеціальні комісії створюють для вирішення питань, які не входять до компетенції жодної з постійних комісій. У інших країнах (Австралія, Данія, Ірландія, Нідерланди, Велика Британія, Російська Федерація, Нігерія, Пакистан, Цейлон та інші) предметом розгляду в спеціальних комісіях буває розробка проектів конституційних реформ, офіційних програм і планів, тощо [195, с. 156]. Враховуючи зазначене можна зробити висновок, що практика створення національним парламентом тимчасових спеціальних комісій повністю відповідає світовим тенденціям.

В Україні тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду і її кількісний склад формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. В цілому такий порядок формування парламентських тимчасових спеціальних комісій відповідає практиці зарубіжних країн. У світовій парламентській практиці немає єдиного підходу, щодо вказаного питання. У кожній країні воно вирішується, у першу чергу, із врахуванням особливостей національного парламентаризму.

Стосовно ж персонального складу тимчасових спеціальних комісій українського парламенту хотілось би відзначити, що в цілому вітчизняне законодавство в цьому плані визначає демократичний порядок формування комісій і умова, що вони формуються виключно з числа народних депутатів, які дали на це згоду, видається нам повністю виправданою, та зумовлюється наступними факторами: по-перше, юридичною природою тимчасових спеціальних комісій, як структурних елементів Верховної Ради України, що можуть формуватися виключно з парламентаріїв; по-друге, організаційно-функціональною самостійністю члена спеціальної комісії при здійсненні ним своїх повноважень, що забезпечується статусом народного депутата

України; по-третє, відсутністю у членів таких комісій (народних депутатів), права на винагороду за участь у її діяльності, яке є притаманним фахівцям та спеціалістам, що залучаються до роботи у спеціальних комісіях на договірних або громадських засадах. Відзначимо, що членами аналогічних комісій зарубіжних парламентів також, зазвичай, є виключно парламентарії. Хоча в той же час ми виступаємо за те, щоб вітчизняні парламентські тимчасові спеціальні комісії мали право залучати фахівців або спеціалістів до своєї роботи на договірних або громадських засадах. Слід сказати, що у вітчизняній практиці діяльності парламенту тимчасових спеціальних комісій було створено не так уже багато. Зокрема, Верховною Радою України протягом останніх десяти років було утворено лише декілька тимчасових спеціальних комісій. Вони створювались з таких питань, як спеціальна комісія Верховної Ради України з питань перевірки фактів порушень під час проведення повторного голосування на виборах; з питань майбутнього. Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації є постійно діючою комісією.

Більшого поширення отримує у світовій практиці діяльності законодавчих органів, у тому числі й вітчизняного, створення тимчасових слідчих комісій. Це підтверджує і дослідник зарубіжних парламентів Б.С. Крилов, який зазначає: Найбільш часто тимчасові комісії створюються з метою розслідування конкретних справ [91, с. 122], які можуть бути різноманітними і охоплювати питання державно-політичного життя, що мають суспільний резонанс: від розслідування зловживань окремих депутатів або урядовців до масштабних політичних скандалів [202, с. 171]. Вважається, що коріння створення таких інституцій сягає 1792 р., коли Палата представників Конгресу США створила спеціальний комітет для розслідування обставин поразки, яку завдали корінні жителі (індіанці) експедиційному військовому корпусу на території Огайо [109, с. 21-22].

В Україні тимчасові слідчі комісії можуть утворюватися Верховною Радою відповідно до ст. 89 Конституції України, яка закріплює: «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу ВРУ. Одним із способів забезпечення обґрунтованості прийняття рішень, щодо здійснення

парламентського розслідування, є обов'язковий попередній розгляд певним органом парламенту, пропозиції з приводу його проведення.

До прикладу, у Франції пропозиція резолюції про створення «комісії з розслідувань» повинна бути розглянута однією з постійних комісій Національних зборів, а саме – Комісією конституційних законів, законодавства і загального управління Республікою. Після чого, протягом одного місяця, вказана Комісія, на підставі розгляду такої пропозиції, вносить до палати свою доповідь, щодо неї, а вже наступними стадіями є включення обговорення даної доповіді до порядку денного відповідної палати парламенту, обговорення питання на її пленарному засіданні та голосування [69, с. 80].

Вважаємо, що застосування подібної процедури є доцільним і у вітчизняній практиці з приводу прийняття рішення, щодо створення тимчасової слідчої комісії у законодавчому органі. Наша позиція ґрунтується на тому, що у практиці роботи українського парламенту зустрічаються випадки прийняття таких рішень без належної аргументації. Для того щоб уникнути подібних ситуацій у майбутньому, та з метою забезпечення високого ступеня виваженості прийняття рішень щодо їх створення, й попереднього підтвердження наявності необхідних підстав для створення, у тому чи іншому випадку, саме слідчих комісій, а не скерування вказаних питань на розгляд інших парламентських чи державних органів, пропонуємо законодавчо передбачити: а) перелік підстав для утворення тимчасових слідчих комісій парламенту, б) вимогу про обов'язкову попередню перевірку регламентним комітетом обґрунтованості пропозицій, щодо створення тимчасової слідчої комісії і в) запровадити процедуру обов'язкового ініціювання та попереднього розгляду прийняття рішень про утворення слідчих комісій ВРУ. Це потрібно і для того, щоб створити перепони народним депутатам утворювати щороку десятки слідчих комісій і розслідувати все, що завгодно. Тоді як комісії стають найпопулярнішим інструментом легалізації компромату та підтримання суспільного інтересу до скандальних тем [109, с. 97].

Чинний Регламент ВРУ прямо не встановлює мінімальної та максимальної чисельності складу тимчасових слідчих комісій, зазначаючи, що кількісний склад тимчасової слідчої комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. Якщо депутатська фракція (депутатська

група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи). Середня чисельність слідчих комісій, що діють на сьогоднішній момент складає приблизно 12 членів.

В зарубіжних країнах мають місце різні варіанти вирішення зазначеного питання. Так, законодавством Росії та Німеччини не передбачені чіткі кількісні рамки складу парламентських слідчих комісій (комітетів). В той же час, як наголошує Н. В. Коврякова, чисельність слідчого комітету Бундестагу залежить від складності проблеми, що розглядається, та визначається самим вищим представницьким органом ФРН. Обов'язковою умовою при цьому є представництво у даному комітеті усіх парламентських фракцій. [69, с. 139-140].

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що практика застосування кількісної ознаки тимчасових слідчих комісій створюваних ВРУ в основному відповідає загальносвітовим тенденціям. Проте, зважаючи на конституційно визначену чисельність парламенту України, кількість фракцій, груп та позафракційний народних депутатів, видається доцільним на законодавчому рівні регламентувати максимально та мінімально допустимі обсяги складу тимчасових слідчих комісій ВРУ і, на нашу думку, вони повинні налічувати від 9 до 20 членів. Наприклад 06.11.2018 р. була створена Тимчасова слідча комісія ВРУ для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів, в склад якої ввійшли 19 народних депутатів. Однак 12 із них, є членами коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна», тобто більше 60 відсотків є провладними народними депутатами, що на нашу думку може привести до не вірних результатів розслідування тимчасової слідчої комісії.

Розглядаючи організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) та комітетів у Верховній Раді України, хотілося б звернути увагу і на те, що для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань у складі ВРУ створюється консультативно-дорадчий орган – Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України,

голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (заступник голови депутатської групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Головує на засіданнях Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. Народні депутати також мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань. Практика створення такого консультативно-дорадчого органу парламенту має місце і в інших країнах і його склад в цих країнах досить різний, але основою його завжди є представники всіх або, принаймні, провідних партійних фракцій.

Так, Рада старійшин Бундестагу ФРН складається з голови палати, його заступників і 24 депутатів, висунутих фракціями та парламентськими групами пропорційно до їх чисельності [32, с. 241]; у Словаччині Депутатський собор складається лише з членів, делегованих депутатськими групами; в Грузії в Бюро парламенту входять Голова парламенту, його заступники, а також голови парламентських фракцій і комітетів. І навіть в тих країнах, де немає формалізованого колегіального керівного органу, наприклад, у Великобританії в Палаті громад, при керівництві палатою й виробленні основних напрямків діяльності спікер постійно, хоч і неформально контактує з лідерами партійних фракцій.

Дослідження питання про номінаційну функцію ВРУ щодо формування внутрішніх парламентських структур буде неповним, якщо ми не зупинимося на проблемі формування у вітчизняному законодавчому органі парламентської «більшості» та «меншості». В літературі справедливо зазначається, що для ефективної роботи парламенту необхідна також чітка його структуризація [25, с. 128], при цьому структуризація у вигляді простого поділу парламенту на фракції нічого не вирішує [28, с. 334]. У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій

формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від її конституційного складу. Коаліція формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання ВРУ, що проводиться після чергових або позачергових виборів, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Коаліція депутатських фракцій у ВРУ відповідно до Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Згідно Конституції України засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Висновки. Вважаємо, що наразі постає питання як політичного, так і правового вирішення і врегулювання статусу «парламентської меншості» (тобто, тих позафракційних народних депутатів, депутатських фракцій та груп, які з різних причин не увійшли до складу більшості). Як зазначає українська дослідниця О.В. Кульчицька: "Права меншості служать, з одного боку, захисту меншості від свавілля більшості. В умовах плюралістичної демократії розмаїття та конкуренція є легітимними, але дискримінацію заборонено.

Тому права меншості дають опозиційним силам шанс змагання та участі в політичному процесі. А з іншого боку, права меншості служать також захистом більшості від її обструкції меншістю. Її існуванням розмежовується сфера компетенції більшості в інтересах парламентської працездатності та пошуку рішень. Однак до засадних елементів демократичного парламентського права належать не тільки створення та практика легальної опозиції, а й виключне повноваження прийняття рішень і відповідальність парламентської більшості. З цього погляду права меншості служать не тільки артикуляції багатогранних політичних інтересів, забезпеченню політичного змагання та контролю парламентської більшості та уряду, а й загальнодержавним інтересам [93, с. 166]. Регулювання статусу парламентської

“більшості” та “меншості”, на нашу думку, повинно знайти своє відображення, перш за все, у Конституції України та відповідних статтях Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. На наш погляд, таке структурування парламенту буде давати суспільству відповідь на питання: яка політична сила відповідає за стан справ в Україні, а робота Верховної Ради України стане більш прозорою та зрозумілою.

Список використаних джерел:

1. Амеллер Мишель. Парламенты: (сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира) / Мишель Амеллер. – М. : Прогресс, 1967. – 350 с.

2. Анохін О.М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «конституційне право» / О.М. Анохін. – Харків, 1997. – 24 с.

3. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / О.Н. Булаков. – СПб. : Изд-во —Юридический центр Пресс, 2003. – 753 с.

4. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Мысль, 1990. – 808 с.

5. Гах Й.М. Незалежній Україні – 15 років : Монографія / Й.М. Гах, В.І. Савич, Н.Є. Яцук. – Івано-Франківськ : Галицька академія, 2006. – 288 с.

6. Георгіца А.З. Шляхи вдосконалення організаційної структури парламенту України / А.З. Георгіца // Українська державність: історія і сучасність : Мат. наукової конференції. – К., 1993. – С. 333-335.

7. Гробова В.П. Деякі аспекти діяльності фракцій в Бундестазі / В.П. Гробова // Вісник Національного університету. внутрішніх справ. – 2004. - № 27. – С. 238243.

8. Керимов А.Д. Парламентское право Франции / А.Д. Каримов. – М. : Норма, 1998. – 176 с.

9. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.

10. Коврякова Е.В. Парламентский контроль : зарубежныйопыт и российская практика / Е.В. Коврякова. – М. : ОАО — Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.

11. Конституція Словацької Республіки //Конституції нових держав Європи та Азії / [упоряд. С. Головатий]. – К. : Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – С. 445-484.

12. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на

современном этапе / Б.С. Крылов – М. : Издательство Института международных отношений, 1963. – 355 с.

13. Кульчицька О.В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 / Кульчицька Оксана Вікторівна. – К., 2009. – 210 с.

14. Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентського процесса / В.В. Лапаева // Адвокат. – 1998. – № 4. – С. 107-121.

15. Марцеляк О.В. Комітети Верховної Ради України: система, структура та роль у здійсненні основних функцій парламенту / О.В. Марцеляк // Право і безпека. – 2005. – № 4'4. – С. 7-10.

16. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Медвідь Андрій Богданович. – Ужгород, 2008. – 252 с.

17. Могунова М.А. Скандинавские государства: центральне органы власти / М.А. Могунова. – М. : Юридическаялитература, 1975. – 223 с.

18. Сравнительное конституционное право / [под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина]. – М. : Манускрипт, 1996. – 689 с.

19. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн / В.М. Шаповал. – К. : АрТЕК, 1998. – 264 с.

20. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3 : К-М. – 792 с.

21. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посібник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін ; за заг. ред. Тодики Ю.М. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.