Лекція 3

Тема: **Організація роботи законодавчої влади.**

**План**

1. Поняття та функції законодавчої влади

2. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України

3. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України.

1. **Поняття та функції законодавчої влади**

**Законода́вча вла́да —** одна з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення.

Відповідно до теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, як одного з принципів правової держави, законодавча влада є однією з самостійних гілок влади, специфіка якої полягає в тому, що прийняті парламентом закони мають вищу юридичну силу, ніж нормативні чи інші акти других гілок влади. Здійснення виконавчої і судової влади має відбуватись виключно в межах закону.

Законодавча влада — термін, який вживається у кількох значеннях:

1) **це орган**, який згідно з Конституцією має право прийняття та зміни законів;

2) **функція** щодо **прийняття законів**;

3) іноді під законодавчою владою водночас розуміють і орган, і функцію щодо прийняття законів. Прикладами розуміння цього терміну у першому значенні може слугувати норми ст. 75 Конституції України згідно з якими парламент є єдиним органом законодавчої влади в країні.

Верховна Рада України за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), Верховна Рада є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України). З огляду на це Верховна Рада діє згідно з правами, які їй належать, а не на підставі наказів і вказівок, наданих їй будь-яким. Рішення, прийняті нею, виходять від народу. У цьому контексті звернемо увагу на те, що у сучасних державах представницької демократії (включаючи й Україну), поряд із класичними принципами виборів парламенту, основоположними є незалежний мандат депутата (ч. 2 п. 3 ст. 80 Конституції), прийняття рішень більшістю поданих голосів (ст. 91 Конституції) та публічне проходження засідань (ст. 84 Конституції). На підставі цих принципів рішення Верховної Ради походять як у політичному, так і в правовому плані від репрезентованого нею народу. Завдяки використанню вказаних принципів народ може здійснювати і здійснює належне йому право на управління державними справами.

**Функції парламенту:**

* **представницька** - реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні шари за допомогою депутатського корпусу (постанови парламенту як представницького органу мають політичний характер),
* **законодавча** - реалізується через право видавати закони (основна діяльність, що має юридичний характер);
* **фінансова** - реалізується через право приймати рішення з фінансових питань (щорічно затверджувати бюджет країни);
* **установча** - реалізується через право брати участь у формуванні вищих виконавчих, а також судових органів;
* **контрольна** - реалізується через право здійснювати контроль за діяльністю уряду, інших вищих органів і посадових осіб;
* **політична** - реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики І через обов'язок брати участь у її здійсненні.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України, законами України "Про комітети Верховної Ради України", "Про статус народного депутата України", "Про Регламент Верховної Ради України" та ін. Верховна Рада України згідно з ч. 1 ст. 82 Конституції України працює сесійно. **Сесія** Верховної Ради України (від лат. - засідання) - **це термін, протягом якого парламент проводить пленарні засідання** та ухвалює рішення з питань, віднесених до його компетенції і відання Конституцією і законами України. Верховна Рада України, як зазначалося вище, є повноважною і може працювати сесійно за умови обрання **не менш як двох третин від її конституційного складу.** Сесії Верховної Ради України становлять засідання Верховної Ради України, засідання комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, робота народних депутатів України у депутатських фракціях та з виборцями. **Сесії** відповідно до частин 1, 2 ст. 83 Конституції України поділяються на **чергові і позачергові**. Відкриття сесії оголошується головуючим на початку першого пленарного засідання Верховної Ради України, закриття - після завершення останнього пленарного засідання. Чергові сесії Верховної Ради України, крім першої сесії, **починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року**. У законодавстві не визначено терміну завершення роботи чергових сесій, проте проміжок між сесіями не може бути меншим як **45 днів** (зазвичай, влітку) і **10 днів** (відповідно взимку). Проте Верховна Рада України може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії (ч. 1 ст. 10 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України"). Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради України, а також про місце і час реєстрації народних депутатів України Апаратом Верховної Ради України не пізніш як за три дні до початку роботи чергової сесії Верховної Ради України доводиться до відома кожного народного депутата України та публікується в газеті "Голос України". Парламент процедурним рішенням може доручити окремим комітетам, певним комісіям продовжити роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради України. **Позачергові сесії** Верховної Ради України із зазначенням порядку денного відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України та ст. 11 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" **скликаються Головою Верховної Ради на вимогу**:

* + не менш як **третини народних депутатів** України від конституційного складу Верховної Ради України;
  + на **вимогу Президента** України.

Вмотивовані вимоги про скликання позачергової сесії Верховної Ради України, підписані їх ініціаторами, разом із проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради України .

Складання присяги народними депутатами України відбувається на першому засіданні новообраного парламенту. Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів України до складення присяги, надає слово для її зачитування найстарішому за віком народному депутату України, який пропонує всім новообраним парламентаріям встати і після цього зачитує текст присяги. Після зачитування присяги Голова Верховної Ради України попереднього скликання запрошує новообраних народних депутатів України скріпити присягу підписами під її текстом.

Верховна Рада України нового скликання збирається на **першу сесію** у залі засідань Верховної Ради України **не пізніше ніж на тридцятий день** після офіційного оголошення про обрання **не менш як двох третин** народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Апарат Верховної Ради України забезпечує реєстрацію народних депутатів України, які прибули на першу сесію новообраної Верховної Ради України.

Тимчасова президія першої сесії Верховної Ради України складається з п'яти народних депутатів України. До її складу входять голова Підготовчої депутатської групи та по одному представнику від кожної із чотирьох політичних партій (блоків), які за результатами виборів отримали найбільшу кількість депутатських мандатів. Члени Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України почергово виконують обов'язки головуючого на пленарному засіданні до обрання Голови Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради України, прийняті в цей період, підписують усі члени Тимчасової президії першої сесії парламенту. Після обрання Голови Верховної Ради України Тимчасова президія припиняє свою діяльність.

**2. Функції та компетенція комітетів Верховної Ради України**

**Комітети Верховної Ради**. Комітети - постійно діючі орга­ни, які створюються на строк повноважень Верховної Ради Украї­ни на основі пропорційного представництва депутатських груп та фракцій. Згідно зі ст. 89 Конституції України Верховна Рада України затверджує перелік комітетів, обирає голів цих комітетів. Функції парламентських комітетів визначено в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. (ст. 5). їхні функції:

1) законопроектна

2) збір, **вивчення**, дослідження інформації з **питань**, що нале­жать до компетенції комітетів, організація слухань із цих питань, зокрема на засіданнях Верховної Ради України;

3) здійснення **контролю** за дотриманням та реалізацією Конс­титуції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради країни, за відповідністю підзаконних актів Конституції, зако­нам України, а також вивчення ефективності їх застосування;

4) вивчення доцільності та ефективності дій Уряду України, інших органів державної виконавчої влади

5) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням дер­жавного бюджету

6) попередній розгляд і підготування висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів

7) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які від­повідно до Конституції та законів України обираються, признача­ються або затверджуються Верховною Радою України

Для реалізації зазначених функцій комітети наділені відповідною компетенцію. Предмети відання конкретного комітету зумовлені сфера­ми, цілями й завданнями їх створення, а права і обов'язки у всіх комітетів однакові. До повноважень парламентських комітетів належать такі:

* до внесення на розгляд Верховної Ради України в першому чи­танні опубліковувати законопроекти, що належать до їх компетенції, і звертатися до наукових установ і організацій, громадян та їх об'єднань з пропозицією висловити свою думку щодо них;
* укладати в межах виділених коштів договори з науковими уста­новами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інфор­маційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законо­проекту;
* здійснювати контроль за виконанням Конституції, законів Укра­їни, інших нормативних актів Верховної Ради України центральними органами виконавчої влади та місцевої влади, підприємствами і ор­ганізаціями незалежно від форм власності;
* здійснювати зв'язки з відповідними органами парламентів інозем­них держав;
* та ін.

Комітет, визначений головним з певного законопроекту, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів і готує їх на розгляд парламенту Він має право також вносити пропозиції і по­правки під час розгляду законопроекту на своєму засіданні. Комітети мають право в порядку контролю за додержанням Консти­туції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою, контролю за законністю, економністю та ефективністю витрат, що здійснюються з державного бюджету, заслуховувати Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, інших членів Кабінету Міні­стрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, ор­ганів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, окремих грома­дян.

На пропозицію комітету посадові особи зобов'язані прибути на його засідання і дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом в порядку виконання контрольних повноважень.

**Тимчасові** спеціальні комісії створюються Верховною Радою для підготування і попереднього розгляду відповідних питань, на­приклад, для доопрацювання проектів законів та інших актів Вер­ховної Ради, для вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції. Тимчасова спеціальна комісія згідно з Регламентом Верховної Ради обирається із загалу народних депутатів України, які дали на це згоду. Мінімальний кількісний склад комісії повинен забезпе­чувати представництво не менш як по одному депутату від кожної зареєстрованої депутатської групи або фракції. Голова комітету Верховної Ради не може бути обраний головою тимчасової спеці­альної комісії.

**Тимчасові слідчі комісії** створюються Верховною Радою України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за умови, якщо **за це проголосувала не менш як одна третина** від конституційного складу Верховної Ради. Ви­сновки і пропозиції таких спеціальних слідчих комісій згідно з Конституцією України (ч. 5 ст. 89) не є вирішальними для слідства і суду. Орган державної влади,  орган місцевого самоврядування, їх посадові  особи,  керівники  підприємств,  установ  і організацій, об'єднань  громадян,  яким   адресовано   депутатське   звернення, зобов'язані протягом **10 днів** з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь.

У разі неможливості  розгляду  звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду.

**Строк розгляду депутатського звернення**, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання.

**3. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України.**

Апарат Верховної Ради України — це сукупність служб щодо організаційного, юридичного, аналітичного, експертного, інформаційно­го, науково-методичного, фінансового, матеріально-технічного, со­ціально-побутового та іншого забезпечення діяльності парламенту. Головні завдання апарату — забезпечити організаційне, правове, документальне, інформаційне і матеріально-технічне обслуговування діяльності Верховної Ради, її комітетів, народних депутатів, депутат­ських груп (фракцій), науковий і юридичний аналіз актів, обслуговуван­ня пленарних засідань.

Від досвіду і професіоналізму апарату суттєво залежить дієвість законодавчого органу, якість і ґрунтовність парла­ментських актів. Більшість **працівників апарату Верховної Ради** України, як і парла­ментів багатьох зарубіжних країн, **працюють на постійній основі**. Як зазначається у спеціальній літературі, стабільність кадрів апарату, як з'єднуючої ланки між «депутатськими призовами», забезпечує форму­вання нормальної парламентської культури, є обов'язковою умовою збереження наступництва професійного досвіду в законотворчій діяль­ності.

За змістом своєї роботи апарат є допоміжним і самостійно не вирішує питань державного керівництва. Його головне завдання — об­слуговування діяльності законодавчого органу держави, створення не­обхідних умов для його діяльності. Апарат Верховної Ради України здійснює такі функції:

1) організаційну — вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням організаційної підготовки та проведення пленарних засідань Верховної Ради, її комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій; організація контролю за виконанням постанов та доручень парламенту, прийому громадян і розгляду їх звернень; підтримка зв'язків із засобами масової інформації;

2) аналітичну — апарат має аналізува­ти соціально-економічні й політичні процеси, що відбуваються в дер­жаві, розстановку й орієнтацію політичних, партійних сил, об'єднань у самому парламенті;

3) правового забезпечення — кодифікація і систе­матизація законодавства; експертиза законопроектів; надання правової допомоги депутатам у роботі над законопроектами;

4) кадрову — попе­реднє опрацювання документів щодо осіб, які призначаються, обира­ються і узгоджуються Верховною Радою;

5) комунікаційну — забезпечення здійснення зв'язків парламенту з Кабінетом Міністрів, Секретаріатом Президента України, органами державної влади, місцевого самоврядуван­ня, об'єднаннями громадян, зарубіжними парламентами;

6) експертну — експертиза законів, які прийняті Верховною Радою і направляються на підпис Голові Верховної Ради, а потім — Президенту;

7) матеріально-технічну — здійснення фінансового, матеріально-технічного, побутово­го, іншого забезпечення.

**Керівництво апарату.** Секретаріат — включає секретаріати керівництва і органів парла­менту, а саме:

а) Голови Верховної Ради України;

б) Першого заступни­ка Голови Верховної Ради України;

в) заступника Голови Верховної Ради України;

г) комітетів;

ґ) депутатських груп і фракцій.

Головні управління:

а) науково-експертне;

б) юридичне;

в) доку­ментального забезпечення;

г) організаційне.

Управління:

а) інформаційне;

б) комп'ютеризованих систем;

в) у зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування;

г) забезпечення міжпарламентських зв'язків;

ґ) кадрів;

д) управ­ління справами.

Відділи і сектори: а) зв'язків з органами правосуддя; б) контролю; в) з питань звернень громадян; г) перший; ґ) мобілізаційної роботи.

Самостійним підрозділом при Верховній Раді України є Інститут за­конодавства, основними завданнями якого є участь у проведенні фунда­ментальних і здійсненні прикладних досліджень у сфері державного управління і законопроектних робіт, координація участі наукових закладів й інших організацій у законотворчій діяльності; розробка пропозицій відносно удосконалення чинного законодавства; порівняльне досліджен­ня систем законодавства інших країн; здійснення науково-правової екс­пертизи законопроектів; участь у підготовці до видання Верховною Ра­дою України законодавчих актів і спеціальної юридичної літератури. Видавництво Верховної Ради (Парламентське видавництво) друкує тексти прийнятих законів, організовує видання газети «Голос України», «Відомостей Верховної Ради України». Загальне керівництво роботою апарату здійснює Керівник апарату Верховної Ради, який призначається і звільняється з посади Верховною Радою за поданням її Голови. Він має першого заступника і двох заступ­ників, кожен з яких керує певною ділянкою роботи згідно з розподілом обов'язків. Керівники структурних підрозділів апарату призначаються на посади і звільняються з посад Головою Верховної Ради за поданням Керівника апарату.