

ОСНОВНІ НАПРЯМИ

діяльності Верховної Ради України – парламенту України



Ж. М. Пустовіт

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри загальноправових дисциплін ННІП
НАВС

У статті визначено поняття та зміст основних напрямів діяльності (функцій) Верховної Ради України. Зокрема, законодавчої, представницької, бюджетно-фінансової та зовнішньополітичної функцій парламенту України.

Ключові слова: парламент, законодавча функція, представницька функція, установча функція, бюджетно-фінансова функція, зовнішньополітична функція.

В статье раскрывается понятие и содержание основных направлений деятельности (функций) Верховной Рады Украины. Прежде всего дано определение законодательной, представительной, бюджетно-финансовой и внешнеполитической функций парламента Украины.

Ключевые слова: парламент, законодательная функция, представительная функция, бюджетно-финансовая функция, внешнеполитическая функция.

In this article the notion and matter of the main activities (functions) of the Verkhovna Rada of Ukraine are defined. In particular, it is defined the notion and matter of the legislative, representative, budgetary and financial and foreign policy functions of the Parliament of Ukraine.

Keywords: parliament, the legislative function, the representative function, the constituent function, the budgetary and financial function, the function of foreign policy.

Актуальність цієї проблематики обумовлена, по-перше, становленням України як правової, демократичної, соціальної держави, що є підґрунтям для вдосконалення механізму державної влади в Україні. Правова основа таких процесів – форма державного правління в Україні, що вимагає системного дослідження його конституційно-правового статусу з метою удосконалення його діяльності та зростання авторитету в суспільстві та державі. Особливо актуальний у цьому плані аналіз змісту основних напрямів діяльності Верховної Ради України, визначених Конституцією України.

По-друге, варто згадати про те, що 8 грудня 2004 р. в Конституцію України 1996 р. було внесено зміни, які спричинили перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, що, в свою чергу, зумовило посилення ролі парламенту – атрибуту демократичності української держави. На сьогодні, ці зміни відмінено на підставі Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р., згідно з яким Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV визнається таким, що втратив чинність у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Відповідно, Україна знову набула ознак президентсько-парламентської республіки.

У пункті 3 результативної системи вищезгаданого рішення зазначено, що згідно з частиною другою ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» необхідно покласти на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. [1].

Проблема основних напрямів діяльності Верховної Ради України розглядалась у працях як українських, так і зарубіжних вчених. Зокрема, висвітлювалася у працях М. О. Баймуратова, А. З. Георгіци, О. В. Коврякова, Л. Т. Кривенко, О. О. Майданник, В. В. Погорілка, В. О. Серьогіна, Ю. М. Тодики, В. А. Федоренка, В. Є. Чиркіна, О. Н. Ярмиша та ін.

Статтею 6 Конституції України передбачено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Професор В. Є. Чиркін вважає, що така незалежність влад не є повною принаймні тому, що влади не самостійні у вирішенні питань призначення своїх посадових осіб. Парламенти, як і глави держав, беруть участь у призначенні своїх посадових осіб виконавчої влади та суддів. Ця процедура є важливим елементом системи стримувань і противаг, що встановлюється в державі для забезпечення неможливості концентрації влади якоюсь з трьох незалежних гілок [2 с.118].

Відомий український фахівець в галузі конституційного права проф. Л. Т. Кривенко справедливо вважає, що обрання Верховної Ради народом в поєднанні з домінантним соціальним призначенням, представницьким характером цього органу, а також інтегративністю його функцій зумовлюють важливість і обсяг компетенції парламенту. А це означає, що Верховна Рада України повинна посідати перше місце в системі поділу влади і відігравати в ній провідну роль [3, с. 250].

Прихильником такої позиції щодо домінантної ролі парламенту в системі влад є проф. В. Є. Чиркін, який справедливо визначив, що виконавча і судова влада хоча і мають свої сфери, однак діють на виконання і від імені закону [4, с. 69].

Варто зауважити, що в науці конституційного права прийнято визначати парламент як вищий орган народного представ-

ництва, що виражає суверенну волю народу, призначення якого – регулювати найважливіші суспільні відносини, головним чином шляхом прийняття законів, і котрий здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади та вищих посадових осіб [5, с. 236].

У статті 75 Конституції України визначено, що єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України.

Верховна Рада України здійснює низку функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, що передбачено Конституцією України. Визначення парламенту як органу законодавчої влади обумовлено насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої), яка визначається як пріоритетна, провідна, але далеко не єдина функція [6, 422].

Виходячи з наведеного визначення, необхідно звернути увагу на характеристику Верховної Ради України як «єдиного» органу законодавчої влади, що означає: всі інші органи державної влади в Україні позбавлені права здійснювати функцію законотворення.

Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади, а зумовлена тим, що український парламент у властивих йому формах бере участь у здійсненні ряду функцій держави (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної), а також інших функцій, зокрема «технологічних», владних (законодавчої, установчої тощо). Виходячи з цього, пріоритетними функціями Верховної Ради України є такі: законодавча; представницька; установча; бюджетно-фінансова та зовнішньополітична функції.

Пріоритетною функцією Верховної Ради України є законодавча функція, особливість якої полягає в тому, що будь-який закон не можна прийняти, якщо він не розглянутий і не схвалений парламентом, а парламент має повну компетенцію у сфері законодавства. Саме Верховна Рада України

має право приймати нормативно-правові акти, що мають найвищу юридичну силу, виступаючи від імені українського народу.

Через законотворчу діяльність Верховної Ради реалізується принцип народного суверенітету. За обсягом законодавчих повноважень Верховна Рада України належить до легіслатур (від. лат. Legis (lex) закон і latus встановлений) з необмеженою сферою законодавчих повноважень, тобто до парламентів, наділених правом парламентського верховенства (суверенітету) [7].

Складовими елементами цієї функції є законопроектна робота, внесення змін до Конституції України, прийняття законів тощо.

Зміст законопроектної роботи полягає у внесенні законопроектів на розгляд Верховної Ради України та їх обговорення. Відповідно до статті 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України [8, с. 41].

Наступним, не менш важливим елементом законодавчої функції Верховної Ради України є внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розд. XIII Конституції України.

Відповідно до статті 154 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум» і розд. XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верхо-

вної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

156 стаття Конституції України закріплює складну процедуру змін до розд. I, III, XIII Конституції України, оскільки ці розділи стосуються основ конституційного ладу України і стабільності Конституції. Зокрема, в ній визначено, що законопроект про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум» і розд. XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умов його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Повторне подання законопроекту про внесення змін до розд. I, III, XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Варто звернути увагу на те, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Також Конституція не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не пізніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Проаналізовані положення Конституції України щодо порядку внесення в неї змін свідчать про її суто жорсткий характер, що, в свою чергу, є гарантією стабільності чинної Конституції України.

Наступною складовою законодавчої функції Верховної Ради України є прийняття законів, адже відповідно до змісту Конституції Верховна Рада України може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

Статтею 92 Конституції України визначено коло питань, що вирішуються виключно законами України. Власне, виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов. Окрему групу питань, що регулюються виключно законами України, складають екологічні, соціальні та культурні питання. Серед яких такі: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, щлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів Державної влади і міс-

цевого самоврядування, зокрема, засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок утворення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики, судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Виключно законами також визначаються територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, Організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану; зон надзвичайної екологічної ситуації.

Законодавчо визначаються і засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування під-

розділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний та міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

Визначеність у Конституції України переліку питань, які вирішуються виключно законами, слугує певною перепорою для бажання іншими органами державної влади в Україні регулювати важливі суспільні відносини своїми актами.

Отже, законодавча функція Верховної Ради України – це передбачений Конституцією України напрям діяльності Верховної Ради України, що полягає у здійсненні нею законопроектної роботи, внесенні змін до Конституції України, прийняті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили чинність або в призупиненні їх дії.

Зміст представницької функції Верховної Ради України полягає у представництві українського народу – громадян України всіх національностей.

Елементами представницької функції є такі: призначення всеукраїнського референдуму з питань, коло який визначено Конституцією України; з питань визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; з питань затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України; при-

йняття законів; внесення змін до Конституції тощо.

Так, представницька функція Верховної Ради України – це передбачений Конституцією України напрям діяльності Верховної Ради України, що полягає у представництві українського народу – громадян України всіх національностей в порядку, межах, формах і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Наступною функцією Верховної Ради України є установча функція парламенту, яка пов'язана зі встановленням політичної системи і системи органів публічної влади, що здійснюється через прийняття Конституції. Крім того, установча функція Верховної Ради України 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 [9, с. 48].

Установча діяльність (процес формування уповноважених суб'єктів) безпосередньо складає «передумову дієвості правотворчості й правозастосування, визначає державно-владний зміст і природу правового регулювання» [10, с. 23].

Узагальнюючи різні точки зору щодо поняття установчої функції парламенту, варто згадати, що відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Тут же зазначено, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Тобто можемо зробити висновок про те, що Верховна Рада України, будучи загальнонаціональним представницьким органом влади, здійснює свої функ-

ції загалом і установчу, зокрема, від імені українського народу, в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, що дає нам ще одну підставу говорити про пріоритетність Верховної Ради України як представницького органу влади в системі влад.

У сучасному світі на поняття і особливості здійснення установчої функції парламенту впливає ряд факторів, серед яких основними є форма держави та історичний розвиток країни.

Отже, характерна особливість установчої діяльності Верховної Ради України полягає у її спрямованості на структурні перетворення в державному апараті і суспільному організмі.

Верховна Рада України відповідно до Конституції України наділяється повноваженнями і вступає в конституційно-правові відносини з іншими органами держави, що знаходить свій прояв у можливості брати участь у формуванні інших органів державної влади.

Відповідно, змістом цієї функції є передбачена Конституцією України можливість формування або участі у формуванні органів виконавчої і судової влади, формування власних парламентських структур, призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування, вирішення питань, що стосуються інших елементів механізму держави: територіального устрою, Збройних сил України та інших складових механізму держави.

Отже, можемо визнати, що основними напрями діяльності Верховної Ради по здійсненню установчої функції є: участь у формуванні органів виконавчої влади; формування органів судової влади; створення парламентських структур; участь у формуванні інших органів державної вла-

ди та державних організацій; вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Ознаки установчої функції Верховної Ради України вбачаємо в можливості призначати вибори Президента України у строки, передбачені Конституцією України (ст. 85, п. 7). Власне, статтею 103 Конституції України передбачено, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Зокрема, Конституцією України передбачено можливість Верховної Ради України усунути Президента України з поста в порядку імпичменту (ст. 85, п.10) у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Аналіз поняття та особливостей здійснення установчої функції Верховною Радою України дає змогу зробити висновок про те, що установча функція Верховної Ради України – це основний напрям діяльності Верховної Ради України щодо формування інших органів державної влади та власних внутрішньопарламентських структур в порядку, межах і спосіб, передбачених Конституцією та законами України.

Наступним напрямком діяльності парламенту є парламентський контроль. Функція контролю має за основну мету здійснення постійного активного нагляду з боку парламенту над усіма галузями адміністрації, а також право представника висловлювати членам уряду будь-яке бажання, сумнів або незадоволення.

Будучи законодавчим органом, Верховна Рада України має й деякі контрольні повноваження стосовно Президента України та органів виконавчої влади. Стосовно Президента цей контроль здійснюється шляхом аналізу й оцінки конституційності та законності його рішень і дій. У випадку скоєння Президентом державної зради чи іншого злочину парламент уповнова-

жений притягнути його до конституційно-правової відповідальності у вигляді імпичменту (анг. *impeachment* – процедура притягнення до парламентського суду вищих посадових осіб держави) тощо.

Значними контрольними повноваженнями наділений парламент і щодо органів виконавчої влади. Такий контроль здійснюється шляхом затвердження Державного бюджету України і внесення в нього змін, контролю за виконанням цього бюджету, прийняття рішень по звіту про його виконання (п. 4 ст. 85), контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ст. 85). Змістом статті 98 Конституції України є те, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата, тобто йдеться про здійснення Верховною Радою України бюджетно-фінансового контролю.

Верховна Рада України за пропозицією не менше 1/3 народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України і прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 87).

Досить ефективними формами контролю за урядовою діяльністю є парламентські слухання та слухання у комітетах, «Дні Уряду» в парламенті.

Стаття 86 Конституції України закріпила право народного депутата на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади, які, у свою чергу, зобов'язані повідомити народного депутата про результати розгляду його запиту. Водночас Закон України «Про статус народного депутата України» передбачає, крім депутатського запиту (ст.15), ще й депутатське звернення (ст.16), яке відрізняється від депутатського запиту процедурою та юридичними наслідками розгляду.

Як свідчить політико-правовий досвід країн з усталеними демократичними традиціями, парламентський контроль є одним з найбільш ефективних засобів контролю за адміністрацією, який забезпечує проведення законодавчо оформленого політичного курсу, визначення необхідних змін у програмах та діяльності уряду, запобігання проявам корупції та марнотратства. Водночас він є надійним каналом опосередкованого інформування громадськості про різні аспекти державного управління.

Наступним напрямом контрольної діяльності Верховної Ради України є контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який здійснюється через українського омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Так, здійснення парламентського контролю є основним напрямом діяльності Верховної Ради України, який здійснюється в порядку, межах, формах і спосіб, визначенні Конституцією та законами України.

Верховна Рада України здійснює ряд повноважень щодо здійснення бюджетно-фінансової функції. Зокрема, статтею 85 передбачено можливість затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

Змістом зовнішньополітичної функції Верховної Ради України є насамперед можливість визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України тощо.

Отже, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, яка посідає пріоритетне місце в системі органів державної влади в Україні, яка здійснює лише їй притаманні функції (основні напрями діяльності) в порядку, межах, формах і спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Література

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222-IV// Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5.
2. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
3. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.
4. Чиркин В. Е. Элементы сравнительного правоведения. – М., 1994.
5. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1997. – 361 с.
6. Конституційне право України. Підруч. за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999. – 733 с.
7. Сравнительное конституционное право / ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. – М. : Манускрипт, 1996. – 729 с.
8. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
9. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Навч. посіб. / За заг. ред. Ю. М. Тодики. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
10. Правовые формы деятельности в общенародном государстве / Под общ. ред. В. М. Горшнева. – Харьков : Юридический институт, 1985. – 83 с.