

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

функцій Верховної Ради України



Ж. М. Пустовіт

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

У статті зазначається, що множинність функцій Верховної Ради України не суперечить її природі як органу законодавчої влади. Це зумовлено тим, що український парламент у властивих йому формах бере участь у здійсненні низки функцій держави, які відображають її політичну, економічну, соціальну,

культурну та екологічну діяльність. Виходячи з цього, пріоритетними функціями Верховної Ради України є: законодавча, представницька, установча, бюджетно-фінансова та зовнішньополітична.

У статті досліджуються проблеми поняття функцій Верховної Ради України, їх сутність та зміст.

Ключові слова: парламент, функції Верховної Ради України, сутність функцій Верховної Ради України, зміст функцій Верховної Ради України, ознаки функцій Верховної Ради України.

В статті указується, що множественность функций Верховной Рады Украины не противоречит её природе как органа законодательной власти. Это обусловлено тем, что украинский парламент в свойственных ему формах принимает участие в осуществлении ряда функций государства, которые отображают его политическую, экономическую, социальную, культурную и экологическую деятельность. Исходя из этого, основными функциями Верховной Рады Украины являются: законодательная, представительная, учредительная, бюджетно-финансовая и внешнеполитическая.

Также в статье определено понятие функций Верховной Рады Украины, их сущность и содержание.

Ключевые слова: парламент, функции Верховной Рады Украины, сущность функций Верховной Рады Украины, содержание функций Верховной Рады Украины.

This article shows that the multiple functions of the Verkhovna Rada of Ukraine does not contradict its nature as a legislature. This is due to the fact that the Ukrainian parliament in his usual form is involved in a number of state functions that reflect the political, economic, social and cultural activities of the state. Proceeding from this basic functions of the Verkhovna Rada of Ukraine are as follows: a legislative function, representative function, constitutive, fiscal and foreign policy function.

Also in the article defined the concept of the functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, their nature and content.

Keywords: parliament, functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, essence of functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, content of functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, line of functions of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Прийняття Конституції України 1996 року, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави є підґрунтям для трансформації українського суспільства та механізму державної влади в Україні. Саме в цей період зростає авторитет Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, який, окрім законодавчої, виконує і низку інших важливих функцій.

Визначення теоретичних основ функцій Верховної Ради України є важливим напрямом дослідження сучасної науки конституційного права. Особливої уваги заслуговує дослідження поняття, сутності та змісту функцій Верховної Ради України.

Значну увагу дослідженню зазначених питань було приділено в наукових працях таких українських та зарубіжних учених, як М. В. Баглай, А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, О. В. Коврякова, О. О. Майданник, В. Ф. Погорілко, В. Є. Чіркін та інші.

Юридично закріплений принцип розподілу влади в конституціях різних країн світу та в Конституції України є ознакою парламентаризму, який нині, в Україні, перебуває на етапі становлення.

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

Статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади надає законодавчій функції пріоритетну роль, але ця функція парламенту далеко не єдина. Це пояснюється тим, що Верховна Рада України у властивих їй формах бере участь у здійсненні низки функцій держави. Це зокрема об'єктні функції, які зумовлені змістом діяльності держави, та владні функції (законодавча, установча, представницька, парламентського контролю, бюджетно-фінансова та зовнішньополітична).

Відомий російський вчений В. Є. Чіркін вважає, що незалежність влади не є повною хоч би тому, що влади не є самостійними у вирішенні питання призначення своїх посадових осіб. Парламенти, як і глави держав, беруть участь у призначенні своїх посадових осіб виконавчої влади і суддів. Ця процедура є важливим елементом системи стримувань і противаг, що встановлюється в державі для забезпечення неможливості концентрації влади якоюсь з трьох незалежних гілок [1, с. 118].

На думку В. Ф. Погорілка, Верховна Рада України здійснює низку функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, що передбачено Основним Законом України. Визначення парламен-

ту як органу законодавчої влади обумовлено насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої), яка визначається як пріоритетна, провідна, але далеко не єдина функція [2, с. 435].

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

Саме така позиція дає нам підстави для визначення домінантної ролі законодавчої влади в системі влади.

Відомий український фахівець у галузі конституційного права професор Л. Т. Кривенко справедливо вважає, що обрання Верховної Ради народом у 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 влади є професор В. Є. Чіркін, який у своїй праці «Элементы сравнительного правоведения» справедливо визначив, що виконавча і судова влада, хоча й мають свої сфери, однак діють на виконання і від імені закону [4, с. 69].

Ще в одній своїй праці «Конституционное право зарубежных стран» науковець зазначає, що парламент — це вищий орган

народного представництва, що виражає суверенну волю народу, призначення якого — регулювати найважливіші суспільні відносини головним чином шляхом прийняття законів і здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вищих посадових осіб [5, с. 236].

Згадуючи конституційно закріплений принцип розподілу влади та низку точок зору щодо ролі законодавчої влади у визначеній системі влад, цілком логічним буде аналіз ст. 75 Конституції України, у якій визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.

Парламент, або легіслатура,— вищий загальнонаціональний представницький орган державної влади, правомочний виконувати на основі конституційних приписів законодавчу, установчу та контрольну функції.

На думку Л. Т. Кривенко, ця норма має виключне значення, що виражається в тому, що вона представляє собою норму — дефініцію, яка дає визначення Верховної Ради. Значення даної норми віддзеркалює також її місце в розділі Основного Закону «Верховна Рада України», який вона відкриває, посідаючи в ньому перше місце [6, с. 50].

Л. Т. Кривенко також справедливо зазначає, що Конституція України вперше у вітчизняній конституційній правотворчості конституювала національну представницьку установу парламентом, що має позитивне значення і асоціюється з прогресивним досвідом світового конституціоналізму. Поряд з цим Конституція України позначилася втіленням функціонального підходу до парламентського визначення. Він полягає в тому, що складовими елементами цього визначення є функції парламенту, під яким варто розуміти основні напрями його діяльності, що обумовлені соціальним призначенням цього органу [6, с. 50].

Виходячи з даного визначення, необхідно звернути увагу на характеристику Верховної Ради України як «єдиного» органу законодавчої влади, що означає те, що всі інші органи державної влади в Україні позбавлені права здійснювати функцію законотворення. Утім, визначення Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в Україні є дещо недосконалим, оскільки такий підхід закріплює за парламентом лише таку функцію, як законодавча.

Власне, така назва гілки влади в Конституції України, як «законодавча», не означає, що, крім основної законодавчої діяльності, представницький орган не виконує ніякої іншої діяльності. Не менш важливою функцією законодавчої влади є контрольна та установча та інші [1, с. 414].

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом влади, тобто представляє інтереси всього українського народу — громадян України усіх національностей. Підґрунтям для подібного твердження є назва «Верховна Рада України» та преамбула до Конституції України.

Теоретична концепція примату національної представницької установи в механізмі державної влади має одержати концентроване вираження та втілення у визначенні більш повного поняття Верховної Ради конституційною нормою [6, с. 50-51].

Так, представницька функція парламенту є не менш важливою, оскільки право представництва — це важлива ознака демократії.

Саме представницька функція допомагає звести до загальних інтересів суперечливі інтереси і наміри різних груп населення, дає змогу враховувати різноманітні соціально-політичні зрушення в суспільстві і корегувати державний курс в потрібному напрямку.

Представницька функція примушує парламентарів постійно балансувати між

загальнонаціональними і місцевими інтересами. Імператив представництва полягає в тому, що кожен законодавець повинен, з одного боку, створювати загальнодержавні норми шляхом законотворчості, а з іншого — виступати захисником інтересів людей [7, с. 9].

Отже, підхід до поняття Верховної Ради України варто змінити в контексті того, що, крім законодавчої функції, вона виконує й інші функції.

Саме цей підхід обумовлюється такими чинниками. По-перше, практика взаємовідносин, що склались у вітчизняній системі розподілу влад. Вона рельєфно характеризує тенденцію підвищення ролі Президента і ослаблення парламенту, вторгнення виконавчої гілки в парламентську сферу [6, с. 51]. По-друге, чітке закріплення функцій Верховної Ради України конституційною нормою слугуватиме вагомою гарантією посилення ролі та зміцнення незалежності і самостійності представницького і законодавчого органу у вирішенні ним питань, які становлять парламентські прерогативи, а також бар'єром для вторгнення інших гілок влади у сферу Верховної Ради, охороною першої гілки влади від впливу інших гілок на вирішення питань, віднесених до парламентської сфери [6, с. 51].

По-третє, вищезазначені зміни слугуватимуть ефективному становленню парламентаризму в Україні і відповідно — впливатимуть на формування позитивного іміджу Верховної Ради України.

Виходячи з вищезазначеного, варто проаналізувати окремі ознаки парламенту, аналіз яких дасть змогу повно та всебічно визначити функції парламенту. Такими ознаками є колегіальність і виборність.

Пріоритетною ознакою Верховної Ради України є колегіальність, оскільки Конституцією України визначено склад — 450 народних депутатів, а статтею 84 визначено, що рішення Верховної Ради

України приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Виборність Верховної Ради України є ще однією її істотною ознакою, оскільки вона формується шляхом виборів народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виходячи з цього, варто виділити ще одну ознаку парламенту – постійність, що означає те, що депутати здійснюють свою діяльність на постійній основі.

Вищезазначене свідчить про виняткове місце парламенту — Верховної Ради України в системі органів державної влади в Україні, який варто визначати як єдиний орган законодавчої влади в Україні, який є вищим представницьким органом у державі, що виражає суверенну волю народу та регулює найважливіші суспільні відносини в Україні.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України — парламенту України регламентується насамперед Конституцією України 1996 р., Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Законом України «Про комітети Верховної Ради України», Законом України «Про статус народного депутата» тощо.

Наразі за останні роки відбуваються істотні зміни, що характеризують статус парламенту. Так, варто пригадати, що 8 грудня 2004 р. до Конституції України 1996 р. було внесено зміни, які спричинили перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, що, у 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 процеду-

ри його розгляду та прийняття. Відповідно Україна знову набула ознак президентсько-парламентської республіки.

У пункті 3 результативної частини вищезгаданого рішення зазначено, що згідно з ч. 2 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. [8].

Так, зміна повноважень парламенту вимагає системного дослідження його конституційно-правового статусу з метою вдосконалення його діяльності та зростання авторитету в суспільстві та державі. Особливо актуальним у цьому плані є теоретичне обґрунтування поняття, змісту, сутності та форми функцій Верховної Ради України, визначених Конституцією України.

Поняття «функція» означає напрямок, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення [9, с. 142].

Характерними рисами функцій Верховної Ради України є самостійність, постійність та однорідність.

Самостійність напрямів діяльності Верховної Ради України полягає в тому, що вони охоплюють певні сфери суспільних відносин і відповідно відрізняються один від одного. Але при цьому варто пам'ятати, що реалізація кожної окремої функції парламенту відбувається в окремій сфері, та не обмежується нею, тобто мається на увазі те, що всі функції парламенту взаємопов'язані і взаємообумовлені. По-перше, усі функції Верховної Ради України згідно з Конституцією та законами України можуть здійснюватися ви-

ключно Верховною Радою України; по-друге, реалізація одних функцій тягне за собою реалізацію інших. Наприклад, здійснюючи функцію законотворення, парламент одночасно виступає і захисником інтересів людей, тобто виконує і представницьку функцію.

Наступною рисою функцій Верховної Ради України є постійність, адже функції парламенту — це такі напрями його діяльності, що властиві лише йому впродовж усього періоду його існування (впродовж історичних періодів його існування і розвитку). Мова йде про те, що може змінюватися конституційний склад парламенту, але властиві йому функції він виконує постійно.

Однорідність функцій Верховної Ради України виявляється у тому, що вона насамперед виконує однорідні повноваження у сфері законодавчої влади, повноваження щодо представництва народу, повноваження щодо формування інших органів влади, контрольні повноваження тощо.

Так, функції Верховної Ради України — це визначені Конституцією та закона-

ми України основні напрями її діяльності, що характеризуються такими рисами, як самостійність і постійність, визначають її місце і загальне призначення у державному механізмі, а також відповідну роль у вирішенні суспільних завдань, що стоять перед державою.

Відповідно сутності функцій Верховної Ради України є вияв її об'єктивних властивостей, вираз її можливостей, сутності і призначення як органу державної влади.

Змістом функцій українського парламенту є сукупність напрямів діяльності в певних відносно самостійних сферах суспільного і державного життя, особливістю яких є, з одного боку, внутрішня єдність, а з іншого, відмінність один від одного. Наприклад, законодавча функція охоплює діяльність парламенту у сфері законотворення, представницька — у представництві інтересів народу тощо.

За формою (формами) функції Верховної Ради України — це сукупність усіх видів діяльності парламенту, що здійснюються в певних межах і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Список використаної літератури

1. *Кислий П., Вайз Ч.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. — К.: Абрис, 2000. — 414 с.
2. Конституційне право України. Підручник за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999.
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. — С. 69.
5. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. — С. 236.
6. *Кривенко А. Т.* Функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи // Право України. — № 4. — 2004.
7. *Колобов О. А., Корнилов А. А., Сергунин А. А.* Парламентаризм: зарубежный опыт. — Нижний Новгород : Издат. ННГУ. — 53 с.
8. 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. — С. 36.
9. Теория государства и права. Часть 1. — М.: Юристъ, 1995.