

Н. Л. ОМЕЛЬЧЕНКО,
молодший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена одній із актуальних проблем в конституційному праві України – проблемі функцій Верховної Ради України, зокрема це стосується однієї із пріоритетних парламентських функцій – законодавчої. Розкривається сутність та зміст законодавчої функції Верховної Ради України. Аналізується співвідношення законодавчої функції Верховної Ради та таких близьких, але не тотожних понять, як «законотворчість», «правотворчість» та «законодавча діяльність». Дається авторське визначення поняттю «законодавча функція Верховної Ради України».

Ключові слова: парламент, законотворчість, правотворчість, законодавча діяльність, законодавча функція, механізм реалізації законодавчої функції, суб'єкти механізму реалізації законодавчої функції.

Статья посвящена одной из актуальных проблем в конституционном праве Украины – проблеме функций Верховной Рады Украины, в частности это касается одной из приоритетных парламентских функций – законодательной. Раскрывается сущность и содержание законодательной функции Верховной Рады Украины. Анализируется соотношение законодательной функции Верховной Рады и таких близких, но не эквивалентных понятий, как «законотворчество», «правотворчество» и «законодательная деятельность». Дается авторское определение понятию «законодательная функция Верховной Рады Украины».

Ключевые слова: парламент, законотворчество, правотворчество, законодательная деятельность, механизм реализации законодательной функции, субъекты реализации законодательной функции.

The article is devoted one of the issue of the day in a constitutional right for Ukraine - problem of functions of Supreme Soviet of Ukraine, in particular it touches one of parliamentary functions of priorities – legislative. Essence and maintenance of legislative function of Supreme Soviet of Ukraine opens up. Correlation of legislative function of Supreme Soviet is analysed and such near, but not totozhnikh concepts, as «zakonotvorchist», «pravotvorchist» and «legislative activity». Author determination is given to the concept «legislative function of Supreme Soviet of Ukraine».

Key words: parliament, zakonotvorchist, pravotvorchist, legislative activity, legislative function, mechanism of realization of legislative function, subjects of mechanism of realization of legislative function.

За роки незалежності України Верховною Радою України було прийнято близько чотирьох тисяч нормативних актів, але якість та ефективність законодавчої діяльності парламенту далеко не в усьому відповідає інтересам суспільства і держави. Значною мірою це детерміновано тими політичними процесами і протистояннями, які виникали раніше й нині відбуваються у Верховній Раді України, в силу яких її законодавча діяльність, особливо у 2007–2008 роки, була, по суті, паралізованою. Необхідною умовою ефективною законодавчої діяльності парламенту є удосконалення процесу прийняття законів. Це допомогло б уникати зайвого поспіху у прийнятті законів, більш продумано організувати законотворчу роботу й відмовитись від абстрактних рішень. Оскільки головним призначенням закону є забезпечення об'єктивних суспільних потреб та інтересів, соціальних реалій, які обумовлюють стратегічні напрями діяльності держави і суспільства.

Саме тому багато питань, пов'язаних із сутністю, змістом, формою, способами, методами, засобами реалізації функцій Верховної Ради України, у тому числі її законодавчої функції, досліджувалися у працях таких вітчизняних вчених – конституціоналістів, як В. Ф. Погорілко¹, А. З. Георгіца², В. С. Журавський³, Л. Т. Кривенко⁴, В. М. Шаповал⁵, Ю. С. Шемшученко⁶, Х. В. Приходько⁷, Ю. Г. Барабаш⁸, О. О. Майданник⁹, І. В. Процюк¹⁰, Г. О. Федоренко¹¹, Ж. М. Пустовіт¹², О. І. Ющик¹³ та інші.

В першу чергу слід зазначити, що єдиного методологічного підходу до аналізу парламентських функцій в сучасній літературі не існує. Як правило, функції органів державної влади, у тому числі й функції парламенту, досліджуються на основі аналізу функцій держави, які мають первинний щодо функцій

Верховної Ради України характер. Сьогодні майже ніхто не піддає сумніву тезу про те, що функції держави – це основні напрями діяльності всього механізму держави, а функції органів державної влади обумовлюються чітко визначеним в законодавстві країни місцем кожного з них у цьому механізмі.

Поняття законодавчої функції можна виокремити завдяки розмежуванню законодавчої функції з близькими за змістом поняттями. Ці поняття в юридичній літературі позначають такими термінами, як «правотворчість», «законотворчість» та «законодавча діяльність».

Правознавці вказують на тісний зв'язок між поняттями «правотворчість» та «законотворчість». Деякі вчені навіть ототожнюють ці два поняття, оскільки в літературі деякою мірою існує ототожнення понять права і закону. Втім, подібну позицію слід вважати вельми спірною. Водночас не можна не погодитися, що існує нерозривний зв'язок між законотворчістю і правотворчістю, але цей зв'язок слід охарактеризувати як співвідношення конкретного та загального. Саме тому не можна ототожнювати правотворчість із законотворчістю, оскільки законотворчість насамперед є виключною прерогативою парламенту як єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України. На наш погляд, законотворчість притаманна низка особливостей, які не дають підстави для ототожнення її з поняттями правотворчість. І в першу чергу це стосується того, що законотворчість – є та частина правотворчість, продуктом якої є вироблення законодавчих актів, тоді як правотворчість охоплюється процесом прийняття як законів, так і інших нормативно-правових актів¹⁴.

Отже, законотворчість є складовою правотворчість; результатом законотворчість є прийняття законів. У свою чергу, результатом правотворчість є всі нормативно-правові акти, що існують у правовій системі. Тому термін *законотворчість* стосується виключно законодавчих актів і не охоплює всього змісту правової системи.

Безумовно, у правотворчість вагому роль відіграє єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України. Саме парламент має виключне право приймати закони. Законотворчість є провідною частиною правотворчість, «основною конституційно-правовою формою прийняття законів держави» і знаходиться в основі законодавчої діяльності, яка, власне, є змістом законодавчої влади, характеризує її як самостійне явище, на відміну від інших гілок влади.

Слід зазначити й те, що поняття «законотворчість» ширше за поняття «законодавча діяльність». Адже законотворчість не вичерпується власне створенням закону, вона охоплює діяльність, пов'язану зі створенням закону, є оцінкою його ефективності і подальше коригування (зміну, доповнення тощо). Тому, виходячи із розуміння поняття «правотворчість», законодавчу діяльність ми розуміємо як діяльність законодавчого органу, що пов'язана з із розробкою, прийняттям закону та введенням його в дію.

Разом з тим законодавча діяльність не обмежується виключно прийняттям закону, а охоплює також його підготовку та інші дії щодо його прийняття. Поняття «законотворчість» не збігається з поняттям «законодавча діяльність». Адже загальне поняття «творчість» означає створення нових за задумом культурних або матеріальних цінностей, а «діяльність» – зайняття, праця; робота

будь-яких органів. Тому законодавча діяльність, як один із видів інтелектуальної діяльності, включає в себе як мистецтво, так і науку. Творчий характер підкреслюється частим використанням для означення даного виду діяльності синоніма «законодавча діяльність» і «законотворчість». При використанні понять «законодавча діяльність» і «законотворчість» акцент нерідко ставиться на творчому характері підготовки проектів законодавчих актів, хоча і нерідко подальша робота над законопроектом після його офіційного внесення в парламент також уявляється творчим процесом¹⁵.

Із цього можна зробити висновок, що законодавча діяльність – це діяльність законодавчого органу, яка безпосередньо пов'язана з роботою над створенням і прийняттям закону в межах парламенту, а законотворчість є діяльністю не лише законодавчого органу, а й інших суб'єктів, які беруть участь у створенні та прийнятті законів.

Досліджуючи законодавчу функцію Верховної Ради України, передусім слід визначити, наскільки єдиний законодавчий орган держави реалізує своє право розробляти і приймати законодавчі та інші акти з урахуванням проблем сьогодення.

Законодавча функція парламенту характеризує саму природу органу законодавчої влади і в цьому сенсі визначає його основне функціональне призначення¹⁶. Виходячи з того, що державний орган – це структурно-організаційна частина державного механізму, яка наділена владними повноваженнями та певною компетенцією, а також необхідними засобами для здійснення завдань, які стоять перед державою на конкретній ділянці державного управління суспільством, можна зробити висновки, що державний орган виконує функції відповідно до місця у механізмі держави, у межах його компетенції. Так, Верховна Рада – парламент України відповідно до її місця у державному механізмі виконує законодавчу та інші функції.

Законодавча функція, як головний вид діяльності означає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з теорією поділу влади носіями законодавчої влади визначаються законодавчі органи – парламенти. Так, відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади України є Верховна Рада України. Із цього визначення можна зробити висновок, що Конституція України визнає існування законодавчої функції саме у Верховної Ради України. У зв'язку з цим визначенням деякі вчені вважають, що конституційна норма, яка проголошує Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади, регламентує її головну функцію – законодавчу, яку можна назвати за своєю природою титульною функцією парламенту.

Важливий момент, який характеризує законодавчу функцію як напрям діяльності Верховної Ради України, полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або призупиненні дії законів. Зі змісту Конституції можна зробити висновок, що Верховна Рада України може приймати закон з будь-яких питань у межах своїх повноважень, за винятком тих, які вирішуються виключно Всеукраїнським референдумом.

За своєю суттю законодавча функція парламенту полягає у створенні законів. Адже саме на Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади покладено обов'язок щодо законодавчого врегулювання всіх суспільних відносин в державі у формі законів.

Водночас у даному аспекті можна звернути увагу на певні недоліки, які впливають з конституційної регламентації законодавчої функції Верховної Ради України. Насамперед це стосується обмеження щодо здійснення законодавчої функції. Так, у ст. 92 Конституції встановлено закритий перелік питань, що визначаються законами (всього 31 пункт). Це означає, що Верховна Рада України може приймати закони фактично тільки по цих пунктах. Але, виходячи із закріплених у Конституції України норм, предмет законодавчого регулювання визначено в Конституції подвійним чином, а саме: з одного боку, у ст. 92 Конституції України наведено вичерпний перелік питань, який визначається або встановлюється виключно законами; з іншого боку, в тексті багатьох статей Конституції України є посилання на визначення або встановлення законом «порядку», «меж», «підстав», «питань», «випадків» тощо¹⁷. Це означає, що ці посилання є зайвими, оскільки вони основним чином визначені у ст. 92 Конституції України, але в той же час ці посилання значно розширюють вказану статтю.

Для усунення цієї колізії пропонується внести зміни до ст. 92 Конституції України і доповнити її положенням про те, що Верховна Рада України може приймати закони і з інших питань, визначених переліком, які згідно з Конституцією належать до відання парламенту.

Виходячи з вищевикладеного, законодавча функція Верховної Ради України – це головний напрям і вид діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади та уповноважених на те суб'єктів приймати, вносити зміни до законів і скасовувати закони.

Дана функція Верховної Ради України є головною, пріоритетною у системі функцій Верховної Ради, оскільки головне покликання парламенту полягає саме у прийнятті законів, які визначають якість правової системи. До того ж у ході здійснення законодавчої функції її специфіка полягає в тому, що законодавчі повноваження знаходять своє логічне завершення в інших функціях Верховної Ради України і на всіх стадіях парламентського процесу.

Відомо, що функціями парламенту є законодавча, представницька, установча, функція парламентського контролю, зовнішньополітична та інші. Водночас, з розвитком суспільно-політичних відносин розвивається і збагачується за змістом діяльність парламенту. У парламенту з'являються нові функції або ж «традиційні» функції набувають іншого змісту, як от інформаційна, бюджетна, фінансова тощо.

Як правило, функції парламентів, у тому числі й Верховної Ради України, поділяють за способами їх діяльності, виділяючи законодавчу, представницьку, установчу, парламентського контролю та інші функції. Такі функції в науковій літературі визначають як «технологічні», «головні», «процесуальні».

Поряд із законодавчою, установчою, контрольною, як головними функціями Верховної Ради України, парламент здійснює чимало інших

функцій. Це насамперед об'єктні функції, які поділяються на внутрішні (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна) та зовнішні (зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, оборонна).

Верховна Рада України є певним каналом зв'язку між українським народом, який згідно до Конституції є єдиним джерелом влади, та державою. Головне призначення Верховної Ради України – виражати волю народу і втілювати її через прийняття якісних законів, які відповідають потребам сьогодення. Вочевидь, дуже важливим є усвідомлення існуючих проблем при здійсненні законодавчої діяльності парламентом України; узагальнення наукових та правових положень щодо досліджуваного питання; виявлення позитивних і негативних обставин, які мають місце в процесі здійснення парламентом своїх функцій які саме і впливають на ефективність законодавчої функції Верховної Ради України.

Виходячи із вищевикладеного, не викликає сумніву положення про те, що всебічне і повне уявлення про законодавчу функцію Верховної Ради України неможливе без знання механізму їх здійснення, тобто елементів, суб'єктів законодавчої та іншої, щільно пов'язаної із законотворенням, діяльності. Цілком природно, що парламент здійснює свої функції, насамперед, завдяки певному механізму – механізму реалізації його функцій та повноважень. Він утворюється відповідно до завдань, що стоять перед законодавчим органом, та цілей для реалізації його функцій. У даному випадку механізм реалізації функцій та повноважень Верховної Ради України пов'язується з динамічною стороною існування і законодавчої діяльності українського парламенту. Тому до функціональної характеристики Верховної Ради України входить і розгляд тих засобів і способів, що забезпечують виконання нею її функцій і повноважень, у тому числі і насамперед – у сфері законодавчої діяльності.

Для того щоб розглянути певні ознаки механізму реалізації законодавчої функції єдиного органу законодавчої влади України – Верховної Ради України, як частини механізму української держави, потрібно розглянути ознаки цього механізму. Такий аналіз дозволяє виявити реальність функцій чи їх штучність, адекватність системи цих функцій механізму та здатність цього механізму здійснювати відповідну функцію або їх систему частково або повністю, внести відповідні пропозиції та зробити відповідні висновки.

Дане правове явище ми можемо розглядати як у практичній площині, як функціонування конкретних суб'єктів, що виконують певні дії з метою реалізації законодавчої функції Верховної Ради України, так і з нормативної точки зору, як певну нормативно-правову модель механізму реалізації функцій парламенту. Це свідчить про наявність у механізмі реалізації законодавчої функції парламенту принаймні двох аспектів: організаційного та правового.

Так, до елементів організаційного механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України насамперед слід відносити сукупність державних органів та посадових осіб, тобто суб'єктів, які мають право реалізації законодавчої функції та політичні, економічні та матеріально-технічні елементи, які забезпечують оптимальне здійснення законодавчої діяльності.

Суб'єктами механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України є як власне органи Верховної Ради України, так і самостійні органи, які

відповідно до Конституції та законів України не наділені законодавчими функціями, але у силу свого статусу безпосередньо беруть участь у здійсненні законодавчої функції парламентом України. Специфікою роботи парламенту як єдиного законодавчого органу є те, що на забезпечення його функціонування мають вплив не лише правові засоби, передбачені конституцією, регламентом та іншими процесуальними актами, організаційна структура, а й рівень правової культури, правової свідомості народних депутатів та інших учасників законодавчого процесу, що повинно всебічно досліджуватись.

Законодавча функція як головний напрям діяльності Верховної Ради України має здійснюватися певним шляхом, який детермінований тим, що парламент – це політико-соціальний інститут, функціонування якого виражається насамперед через колективну діяльність депутатів – членів парламенту. Отже, законодавча функція парламенту пов'язана передусім з діяльністю народних депутатів у Верховній Раді України. Окрім народних депутатів, які є первинними індивідуальними суб'єктами механізму реалізації законодавчої функції, для ефективного здійснення законодавчої функції Верховна Рада України із числа народних обранців для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань з яких будуть прийматися закони або вноситися зміни до законів відповідно до Конституції України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (ст. 12) створює комітети Верховної Ради України.

Яскравою ілюстрацією ролі Голови Верховної Ради України у здійсненні законодавчої функції, є його повноваження у випадку застосування Президентом України права вето щодо законів, прийнятих парламентом. Так, якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон невідкладно і офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом. Таким чином, Голова Верховної Ради України фактично є суб'єктом, який бере участь у здійсненні законодавчої функції Верховної Ради України як керівний орган Верховної Ради України.

Слід зазначити, що у процесі реалізації законодавчої функції парламенту беруть участь усі гілки державної влади, але кожна з них у специфічних формах. Насамперед, згідно з Конституцією України до числа суб'єктів, що беруть участь у здійсненні законодавчої функції Верховної Ради України належить Президент України. Так, згідно ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України. Окрім цього законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Також, відповідно до ст. 94 Конституції України Президент України зобов'язаний протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписати його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднити його або повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув

закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Пріоритетним напрямом у здійсненні законодавчої функції Верховної Ради України є внесення змін і доповнень до Конституції України. У процесі реалізації відповідних повноважень Верховної Ради України беруть участь як власне Верховна Рада України та інші парламентські структури, так і інші суб'єкти. Зокрема, відповідно до ст. 150 Конституції України Президент України має право звертатися до Конституційного Суду України для вирішення питань про відповідність Конституції (конституційність) закону або його окремих положень. Тим самим, Конституційний Суд України через свої рішення які є обов'язковими для виконання «включається» у законодавчу діяльність парламенту України.

На сьогоднішній день потреба у як найповнішому законодавчому закріпленні порядку здійснення Верховною Радою її законодавчої функції зумовлена тим, що відсутність законодавчо закріплених основ законодавчої діяльності парламенту породжує немало проблем. Серед яких першочерговими є неналежна якість законодавчих актів, боротьба за кількість прийнятих законів, незбалансованість в системі законодавства: прийняття нових законів які не мають зв'язки з вже існуючими законами, порушення системних зв'язків між законами та підзаконними актами; безпідставний поспіх у підготовки проєктів найважливіших правових рішень; невиконання відпрацьованою практикою законотворчості правил законодавчої техніки тощо.

Слід зазначити, що для чіткої та ефективної реалізації законодавчої функції парламенту необхідно адекватне правове врегулювання компетенції суб'єктів, що беруть участь у здійсненні законодавчої діяльності Верховної Ради України. Сукупність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, які виникають у ході законодавчої діяльності парламенту України утворюють нормативну основу механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України. Прогнозуючи розвиток і удосконалення законодавчої функції парламенту, потрібно підкреслити досить важливу умову щодо вирішення успішного вирішення даної задачі, зокрема щодо механізму реалізації даної функції. Це стосується розширення і укріплення саме цього механізму.

Детальніше регламентація механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України знайшла своє закріплення в таких актах як Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», законах України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України» тощо. Ці акти створюють правову базу успішного функціонування Верховної Ради. Слід підкреслити, що ці акти найбільш повно визначають юридичний фундамент роботи Верховної Ради та їх органів, але не вичерпують його ціликом.

На часі прийняття законів «Про Верховну Раду України», «Про право вето», про що неодноразово вказувалося як науковцями, так політичними діячами. Прийняття закону України «Про закони та законодавчу діяльність» сприяло б стабілізації не тільки законодавчого процесу, а і всієї законодавчої діяльності парламенту України.

1. *Погорілко В. Ф.* Функції українського парламенту. Від номінального до реально-го // Віче. – 2002. – № 2. 2. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: «Рута», 1998. – 484 с. 3. *Журавський В. С.* Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 248 с. 4. *Кривенко Л. Т.* Функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи // Юридический вестник. – 2004. – № 4. 5. *Шаповал В.* Парламент як орган народного представництва // Віче. – 1999. – № 5. – С. 3–10; *Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльова Г. С.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с. 6. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 368 с. 7. *Приходько Х. В.* Представницька функція Верховної Ради України – парламенту України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004; *Приходько Х. В.* Функції та повноваження Верховної Ради України // Конституційне право України. Академ. Курс: Підруч.: 2-х т. – Т. 2 / За заг. Ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 313–328. 8. *Барабаш Ю. Г.* Контрольна функція вишого представницького органу України // Вісник прокуратури. – 2003. – № . – С. 39–43; *Барабаш Ю. Г.* Завдання та функції парламентського контролю на сучасному етапі державотворення // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. – Вип. 180: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 42–46; *Барабаш Ю. Г.* Актуальні питання нормативного закріплення контрольної функції парламенту України // Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства: Матеріали науково-практичної конференції. – Х.: Вид-во ХРІ УАДУ «Магістр», 2003. – С. 42–45. 9. *Майданник О. О.* Питання теорії функцій парламенту України // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 81–88. 10. *Процюк І. В.* Законодавча влада в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999. – 19 с. 11. *Федоренко Г. О.* Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 18 с. 12. *Пустовіт Ж. М.* Поняття та сутність установчої функції Верховної Ради України // Часопис київського університету права. – 2007. – № 2. 13. *Юцик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 285. 14. *Скакун О.* Теория государства и права: Учеб. – Х.: Консум, 2000. – С. 317–318. 15. *Нисевич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность. Политико-правовой анализ: Учеб. пособие. – М., 2007. – С. 4. 16. *Журавський В.* Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парламентське видавництво, 2002. – С. 114. 17. *Юцик О.* Вказ. праця. – С. 53.