Н. Л. ОМЕЛЬЧЕНКО

ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Питання, пов'язані з публічно-владними інститутами, які функціонують на принципах парламентаризму, обґрунтовано займають важливе місце в числі найбільш актуальних проблем становлення демократичної правової держави в сучасній Україні. Саме тому у процесі реформування правової системи в Україні значний інтерес викликає досвід здійснення законодавчої функції в її історичній ретроспективі. Адже саме генезис має важливе значення в контексті удосконалення сучасного процесу законотворення та державного будівництва в Україні.

У сучасній юридичній науці існує чимало наукових праць, присвячених аналізу традицій та історичних джерел цього етапу історії вітчизняного державотворення та парламентаризму, зокрема таких вчених, як А.З. Георгіца, В.С. Журавський, В.М. Єрмолаєва, А.Ю. Іванова, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Г.О. Федоренко, Ж.М. Пустовіт, І.О. Ющик та ін., але проблематиці законодавчої діяльності присвячено невелику кількість праць.

Слід зазначити, що виникнення та розвиток законодавчої функції пов'язані з історичним розвитком та становленням таких явищ, як парламент і парламентаризм, які тісно поєднані між собою, хоча власне інститут парламенту має більш давні корені і бере свій початок з феодальних часів.

Зокрема, існує декілька напрямів, які визначають витоки становлення парламентаризму на українських землях. Так, представники однієї групи сучасних дослідників історії права, серед яких О. М. Мироненко, вважають, що витоки парламентаризму беруть свій початок ще до створення першої держави Київської Русі, а саме з часів старослов'янських народів[1]. Г. Журавльова вважає, що саме кінець XVIII – початок XX ст. були періодом становлення парламентаризму, набуття ним рис, які повною мірою притаманні сучасному парламентаризмові. У попередні часи (за винятком Англії, де становлення парламентаризму почалося у XVII ст.) такого явища, як парламентаризм не існувало, хоча вже кілька століть у деяких країнах функціонували станово-представницькі установи, які були предтечею парламентів[2], але переважна більшість дослідників дотримуються тієї думки, що зародження парламентаризму на українських землях відбувається з часів саме Київської Русі.

Так, важливу роль у Київській Русі відігравали народні збори – віче, звістка про які вперше з'явилася у 997 р. Природно, що на основі конкретних даних не можна встановити функції і організаційні форми віча. Тут можливі лише припущення. На думку С. В. Юшковавіче, вони скликалися або тоді, коли правляча верхівка розколювалася на групи, або коли треба було опертися на широкі маси феодалів міста й землі, навіть у разі потреби залучитися підтримкою маси міського населення, включаючи торговельні міські елементи, звичайно, керуючи ними і використовуючи їх у своїх класових інтересах. Окрім того, віче могло збиратися і в надзвичайних випадках під час війни. Всі літописні свідчення дуже добре підтверджують такий надзвичайний характер віча.

Внаслідок ретельного опрацювання літописних джерел, узагальнення й перегляду висновків відомих істориків права XIX – початку XX ст. В. М. Єрмолаєв

визначив компетенцію давньоруського віча: 1) покликання князів для зайняття «столів» або затвердження князя за династичним принципом; 2) «ряд» з князем віча про умови князювання, основні пункти князівської політики; 3) праву покликання князів відповідало право населення неприйняття або вигнання князя; 4) законодавство й управління в Київській державі належало юрисдикції князя; 5) в питаннях війни і миру; 6) судочинство в Київській Русі не було відділено від адміністрації, але у виключних випадках віче втручалось у юрисдикцію князів і останні визнавали це повноваження віча; 7) важлива правова форма діяльності віча – контрольна[3].

Отже, аналізуючи історичні джерела цієї епохи, можна зробити висновок, і це не підлягає сумніву, що говорити про віче як орган народного представництва та орган, який здійснював законодавчу функцію, є перебільшенням. Беручи до уваги ці думки, варто з ними погодитися. Отже, вже у вічах можемо помітити певні ознаки появи законодавчої функції, хоча, безумовно, ще не йдеться про систематичну участь віча ані в законодавстві, ані в управлінні державними справами, оскільки віче само не правило, а було «коректівом княжо-дружинного управління»[4].

Наступним етапом та значною віхою у розвитку українського парламентаризму через багато років є козацька доба XV – XVIII ст.

Традицію народного віча увібрала в себе Січова Рада – вищий орган влади Запорізької Січі. Це був прообраз сучасного парламенту, але без виборчої системи[5]. Цей орган був найвищим адміністративним, законодавчим і судовим органом, проте не постійним владним органом, а збирався лише задля найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики, укладання міжнародних угод, обрання гетьмана тощо. Рішення, розпорядження та постанови, які приймалися на Січовій Раді, були обов'язковими для виконання без винятку всіма козаками.

Важливою подією розвитку українського козацтва стала прийнята конституція Пилипа Орлика, яка мала назву «Конституція прав і свобод Запорізького Війська». Відповідно до конституції головою Української держави був гетьман, який у своїй діяльності підпорядковувався Генеральній раді, що, в свою чергу, мала на меті урізати до того широкі повноваження гетьмана, адже він у своїх руках зосередив, окрім військової та адміністративної влади, ще і судову. Крім того, в свою чергу, гетьману належала законодавча функція та право видавати універсали, що було притаманне виключно парламентам. Як уже зазначалося, всі головні рішення відтепер згідно з «Пактами» мала приймати Генеральна рада. Гетьману надавалося право законодавчої ініціативи, а також видання законодавчих актів у вигляді універсалів. Генеральна рада могла опротестувати дії та акти гетьмана та змусити його до їх зміни, що є правом становлення українського конституціоналізму[6]. Отже, можна зробити висновок, що законодавча функція так і не змогла відійти до представницької установи, якою була козацька рада, а згодом і в запропонованій конституції Пилипа Орлика до Сейму, а залишалася виключно за гетьманської влади.

Наступним визначним етапом для становлення українського парламентаризму є Центральна Рада, яка як парламент на шляху свого існування пройшла складний шлях. Перший етап діяльності Центральної Ради мав здебільшого політико-декларативний характер. Центральна Рада намагалась реалізувати всі здобутки правової думки того часу задля єдиної цілі побудови української державності. Серед її здобутків насамперед можна вважати прийняття трьох Універсалів та

роботу щодо проекту нової конституції, прийнятої 29 квітня 1918 р., яка так і не набрала чинності через політичні зміни та прихід до влади гетьмана Скоропадського.

Зокрема, третім Універсалом Центральна Рада проголошувала, що «Україна стає Українською Народною Республікою. До Установчих зборів України вся влада творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді». Це означало, що Центральна Рада стає верховним законодавчим органом Української Народної Республіки[7]. Отже, законодавча функція ставала для неї головною.

Здобутком Центральної Ради також можна вважати те, що хоч і поверхово, але Центральна Рада в своїй законодавчій діяльності торкнулася багатьох галузей права – від кримінального до міжнародного. Єдиним справді негативним фактором, який не залежав від Центральної Ради і який кардинально вплинув на законодавчу діяльність Центральної Ради, був брак часу та непрофесіоналізм.

У результаті гетьманського перевороту було припинено діяльність Центральної Ради. Відразу після перевороту Скоропадський взявся до формування виконавчої влади, насамперед уряду. За умов відсутності українського Сойму (парламенту) Рада Міністрів отримувала законодавчі функції. Ухвалені нею законопроекти набували чинності після затвердження їх гетьманом. Міністрам також надавалося право коментувати закони та розробляти механізми їх реалізації[8].

Першими кроками для розбудови доби Гетьманату було прийняття «Грамоти до всього українського народу» та Закону «Про тимчасовий державний устрій України», в яких зазначалося, що вся повнота влади (законодавчої, виконавчої та судової) належить гетьману, який, у свою чергу, перебирав на себе і законодавчі функції, а саме: «Гетьман стверджував закони, і без його санкції ніякий закон не мав юридичної сили»[9].

Наступним актом, який регулював законодавчу функцію цієї доби, був закон «Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму і порядок оголошення законів». Незважаючи на врегульовану законом програму законодавчої діяльності цієї доби негативним фактором було те, що сила законів, окрім законів, надавалась ще і постановам, розпорядженням та пояснювальним запискам міністрів.

Доба Директорії стала третьою фазою Української державності. Вона продовжила справу Центральної Ради, і 26 грудня 1918 р. було відновлено закони УНР. В останній день своєї роботи Конгрес трудового народу прийняв закон «Про форму влади», також було прийнято закон від 14 лютого 1919 р. «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР». У цьому законі здійснюється спроба регламентувати законодавчий процес. Законопроекти готувалися відповідними відомствами і подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд Ради Народних Міністрів. У разі ухвалення законопроект редагувався в Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження. Відповідно до ст. 7 Закону в надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватись безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Радою Народних Міністрів, при цьому вони посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії[10]. У 1920 р. Директорія як колегіальний орган перестала існувати, і її повноваження перейшли до С. Петлюри, що було оформлено законами «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» і «Про державну Народну раду УНР» від 12 листопада 1920 р.

Після ліквідації УНР на українських теренах формується нове державне утворення – Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР). Слід зазначити, що впродовж перших двадцяти років існування радянської держави не було представницького законодавчого органу, а саме – формально влада в УСРР належала радам робітничих, селянських, сільських депутатів, які уособлювали диктатуру пролетаріату, і тільки в Конституції 1937 року вперше в радянській державі було закладено правові та організаційні основи законодавчої діяльності Верховної Ради.

Зокрема, вперше за Верховною Радою було закріплено одну з основних парламентських функцій – законодавчу. Відповідно до ст. 23 Конституції УРСР Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР. Специфіка конституційного способу визначення компетенції цього парламенту характеризувалась відсутністю спеціального переліку повноважень органу. Вирішення цього питання фокусувалося в ст. 22, яка наділяла Верховну Раду всіма правами, наданими УРСР, оскільки вони не входили до компетенції підзвітних Верховній Раді органів: президії Верховної Ради, Ради Народних Комісарів і Народних комісарів. Основний закон формулював пряму заборону вторгнення парламенту в сфери діяльності колегіального глави держави – президії Верховної Ради та уряду – Ради Народних Комісарів[11], тобто Верховна Рада УРСР не мала права вторгнення у сферу компетенції зазначених державних органів.

Війна і післявоєнні часи суттєво позначились на законодавчій діяльності Верховної Ради УРСР, діяльність якої зводилась лише до затвердження Державного бюджету і звітів про його виконання та указів Президії ВР УРСР. Позитивні зміни в діяльності Верховної Ради УРСР та найактивнішу законотворчу роботу спостерігаємо у період «хрущовської» відлиги 1959–1966 років, з якої розпочалася доба роботи над кодифікацією законодавства, базою якої стали Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік та прийняття понад 200 законодавчих актів[12].

Прийняття Конституції УРСР 1978 року не змінило суттєво статус Верховної Ради як єдиного законодавчого органа та не привело до зміни структури парламенту. Головним чином, вперше Конституцією 1978 р. було розширено повноваження республіки у сфері законодавчої діяльності. Прийняття нової Конституції 1978 р. спричинило також прийняття і нового Регламенту, який складався з 12 глав. Це відбулося у 1980 р., що спричинило прорив у врегулюванні функціонування вищого законодавчого органа. Зокрема, у статтях 37– 47 Регламенту Верховної Ради Української РСР було детально врегульовано порядок здійснення законодавчої функції Верховної Ради УРСР. Так, проекти законів разом із необхідними обґрунтуваннями вносилися до Президії суб'єктами, які мали право законодавчої ініціативи. Після чого Верховна Рада або Президія, якщо йдеться про час канікул між сесіями, передавали відповідний висновок на розгляд одній, або декільком комісіям. Окрім того, Верховна Рада могла доручити постійній комісії підготовку тексту проекту закону з урахуванням внесених поправок або обрання з цією метою редакційної комісії[13].

Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» вніс істотні зміни в розділ 12 Конституції УРСР, що регламентував організацію та діяльність Верховної Ради УРСР. Проте, незважаючи на суттєві зміни статей Конституції УРСР, які стосувалися Верховної Ради УРСР, Закон від 27 жовтня 1989 р. залишив за нею статус найвищого органу державної влади

УРСР з правом необмеженого вторгнення в компетенцію органів виконавчої та судової влади республіки, що суперечило принципу розподілу влади.

І лише у 1990 р. Верховна Рада УРСР набула реальних рис парламентаризму. Це сталося за умов, коли союзний центр зволікав з послідовним реформуванням політичної системи держави, тоді деякі республіки стали поступово перебирати на себе владні повноваження. Розгорталася так звана «війна законів» союзного і республіканського рівнів, яка дестабілізувала ситуацію в країні. З часом увійшли в дисонанс і закони СРСР та УРСР. Також суто українське національне забарвлення отримало делегування парламентом повноважень Кабінету Міністрів України Законом України від 18 листопада 1992 р. зі змінами від 19 грудня 1992 р. (в частині здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального й культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення). Причому згідно зі ст. 97 Конституції України декрети з делегованих повноважень мали силу закону і могли зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передавався до Верховної Ради і набував чинності після десяти днів з моменту його опублікування, якщо інше не передбачалося самим декретом, але не раніше дня його опублікування[14]. Також протягом трьох років після прийняття Конституції 1996 р. діяли «Перехідні положення». Так, відповідно до п. 4 перехідних положень протягом трьох років Президент мав право видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, одночасно із внесенням відповідного законопроекту до Верховної Ради, яка розглядала його позачергово. У разі якщо парламент не приймав цей законопроект протягом тридцяти днів або відхиляв його більшістю, набирав чинності указ Президента, який діяв до прийняття відповідного закону.

В історії вітчизняної конституційної правотворчості інституювання загальнодержавного представницького органу українського народу – Верховної Ради України – парламентом вперше відбулося із прийняттям Конституції України 1996 р. (ст. 75). Конституція чітко закріплює, що до повноважень Верховної Ради належить прийняття законів (п. 3 ст. 85). Конституційно встановлено також порядок їх прийняття – більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ст. 91). Конституційний склад Верховної Ради визначає ст. 76 Основного Закону – 450 народних депутатів. Аналогічно, як зазначається в ст. 91, Верховна Рада приймає постанови та інші акти. Тим самим конституційно Верховній Раді надано право приймати постанови та інші акти – декларації, заяви, звернення, резолюції. Отже, зміст статей 75, 85 і 91 Конституції відображує і втілює доктринальне положення принципу розподілу влад, відповідно до якого законодавча функція є прерогативою парламенту – Верховної Ради України.

За історично короткий строк Верховна Рада України утвердилась як єдиний загальнонаціональний, виборний, представницький, колегіальний, однопалатний, постійно діючий орган законодавчої влади. Як представницький орган всього українського народу, парламент України покликаний забезпечувати консолідацію українського народу, зміцнення громадянської злагоди в Україні, сприяти послабленню й усуненню конфліктів у суспільстві й державі. За цей час було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Слід звернути особливу увагу на те, що, на відміну від чинної нині

Конституції України від 28 червня 1996 р., Конституція в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV встановлювала конкретні механізми реалізації законодавчої функції Верховної Ради України щодо регулювання президентського вето, зокрема це стосується унормування питання вето Президента. Також було закріплено нову норму, в якій зазначалося, що у разі якщо Президент України не підписав такий закон, то згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., він невідкладно і офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і публікується за його підписом. Так, Голова фактично ставав суб'єктом, який брав реальну участь у реалізації законодавчої функції Верховної Ради України як її керівний орган. Конституційний Суд України скасував Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., а отже, на сьогодні в чинній Конституції України в редакції 1996 р. відсутня така норма. Це означає, що повноваження щодо підписання та оприлюднення законів у разі непідписання закону Президентом України так і залишилось не врегульованим і потребує подальшого вирішення.

Незважаючи на сучасні здобутки та історичне надбання, існує потреба у якнайповнішому 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 у системі законодавства: прийняття нових законів, які не мають ув'язки з уже чинними; порушення системних зв'язків між законами та підзаконними актами; безпідставний поспіх у підготовці проектів найважливіших правових рішень; невиконання відпрацьованою практикою законотворчості правил законодавчої техніки тощо.

Слід зазначити, що для чіткої та ефективної реалізації законодавчої функції парламенту необхідне адекватне правове врегулювання компетенції суб'єктів, які беруть участь у здійсненні законодавчої діяльності Верховної Ради України. Сукупність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, що 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 успішного вирішення цього завдання, зокрема щодо механізму реалізації зазначеної функції. Це стосується розширення і укріплення саме цього механізму.

Детальніше регламентація механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України знайшла своє закріплення в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України» тощо. Ці акти створюють правову базу успішного функціонування Верховної Ради, найбільш повно визначаючи юридичний фундамент роботи Верховної Ради та її органів, але не вичерпують його цілком.

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

Отже, з моменту проголошення незалежності Верховна Рада України стала

справді законодавчим органом, активізувала свою діяльність і перетворилася на реально існуючий орган законодавчої влади, основною функцією якого є законодавча. Прийнято понад 4500 законів, що є безумовним внеском у розбудову правової системи незалежної держави.

1. *Мироненко О.М.* Представницькі органи Литовсько-Руської держави в контексті еволюції українського парламентаризму // Вісник Академії правових наук. – 1997. – № 2 (9). – С. 40. **2.** *Журавльова Г.* Витоки українського парламентаризму // Віче. – 1998. – № 6. – С. 137–138. **3.** *Єрмолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). – Харків : Право, 2005. – 272 с. **4.** *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : В 11 т.; [П. С. Сохань (голова ред. кол.)]. – К. : Наукова думка, 1991–2000. – (Пам'ятки історичної думки України) (Археографічна комісія АН України; Ін-т української археографії АН України; Ін-т історії України АН України; Український науковий ін-т Гарвардського ун-ту; Канадський ін-т українських студій Альбертського ун-ту; Центр досліджень історії України ім. Петра Яцика). – (Репр. вид.). – Т. 2: XI–XIII вік. – 1992. – С. 65. **5.** *Шевчук В.* Козацька держава. Етюди до історії українського державотворення. – К. : Абрис, 1995. – С. 85. **6.** *Антологія* української юридичної думки: У 6 т. / [Заг. ред. С. Шемшученка ; упоряд. В. Ф. Погорілко]. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2002–2005. – (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України) Т. 4: Конституційне (державне) право. – 2003. – С.8. **7.** *Антологія* української юридичної думки : У 6 т. / [Заг. ред. С. Шемшученка; упоряд. В. Ф. Погорілко]. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2002–2005. – (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України) Т. 4: Конституційне (державне) право. – 2003. – С. 400. **8.** *Україна:* політична історія XX – початок XXI століття / [Редрада: В. М. Литвин (голова) та ін. ; Редкол.: В. А. Смолій, Ю. А. Левенець (співголови) та ін.]. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – С. 317. **9.** *Законодательные* акты 1918 года. Законы Украинской державы. (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса, 1918. – Вып. V. **10.** *Українська* Центральна Рада. Документи і матеріали : У 2 т. / Ред. В. А. Смолій; Упоряд. В. Ф. Верстюк. – К. : Наукова думка, 1996–1997. – (Інститут історії України НАН України). Т. 2. – 1997. – С. 9. **11.** *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. – К. : Ін Юре, 1997. – 44 с. **12.** Єрмолаєв В. М. Про законодавчу діяльність Верховної Ради Української РСР // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 2. – С. 73, 74-75. **13.** *Єрмолаєв В.* М. Правове регулювання організації роботи Верховної Ради Української РСР // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 3. – С. 71–79. **14.** *Заєць* А. Парламентаризм. Формування й удосконалення. Парламент України в 1990–1994 роках // Віче. – 1999. – №2. – С. 12–31.