

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Дослідженню такої правової категорії як компетенція парламенту присвячено чимало наукових праць, [Див. напр.:1], однак немає підстав стверджувати, що у цьому питанні не залишилося «білих плям».

Вчені-юристи, розглядаючи в своїх працях питання, пов'язані з предметами відання парламенту, найчастіше об'єднують такий розгляд загальною назвою «функції і повноваження парламенту» або ж просто «повноваження парламенту» [2, с. 184]. Узагальнена назва «функції і повноваження парламенту», безумовно, має під собою поважні підстави. Хоча у конституціях та законодавчих актах різних країн частіше зустрічаються норми про конкретні повноваження парламенту чи його палат, проте, як правило, у цих же правових актах можна знайти положення, які (нехай і неповно) фіксують функціональне призначення парламенту. В українській Конституції такою нормою є ст. 75, яка, називаючи Верховну Раду України «єдиним органом законодавчої влади», тим самим визначає її головну функцію. Оскільки ж розподіл влади, який сьогодні є наріжним каменем устрою будь-якої демократичної держави, як правило, здійснюється за функціональною ознакою, то цілком природним є те, що юридична наука приділяє значну увагу вивченню діяльності парламенту з точки зору його функцій. Під функціями парламенту, за аналогією з функціями всієї держави чи будь-якого державного органу, розуміються основні напрями діяльності парламенту, в яких знаходять своє втілення його сутність, завдання і цілі.

Положення законодавчих актів не завжди проводять явну межу між функціями і повноваженнями парламенту. Іноді відповідні конституційні приписи є настільки загальними, що сприймаються саме як визначення функцій, для здійснення яких парламент повинен мати належні повноваження навіть у тому разі, якщо вони не окреслені виразно у тексті Конституції. Саме така ситуація призвела до появи знаменитої доктрини «повноважень (*Congress USA – v. Ж.*), що мають на увазі», творцем якої був видатний американський юрист, фінансист та державний діяч О. Гамільтон [3, с. 27-28; 4, с. 167-169].

При паралельному застосуванні термінів «функції парламенту» та «повноваження парламенту» неминуче виникає питання про їх співвідношення. Очевидно, що ці терміни не є синонімами, їх зміст є різним. Можна погодитись з О. А. Мішиним та Б. О. Страшнюком, які проводять різницю між функціями та повноваженнями державного органу таким чином: «Функції визначають напрями діяльності державного органу, тоді як повноваження показують, що конкретно орган може чи повинен робити стосовно конкретного предмета (*предмета відання – В. Ж.*)» [5, с. 234]. Сказане повною мірою стосується парламенту.

Конституційні положення, які визначають функції та повноваження парламенту, тим самим окреслюють його компетенцію, яку деякі дослід-

ники характеризують (як ми гадаємо, цілком правильно) як сукупність функцій парламенту та повноважень, необхідних для їх виконання [5, с. 407].

Юридичній науці відомі спроби класифікації парламентів за обсягом їхньої компетенції чи повноважень. Зокрема, В. С. Чиркін виділяє парламенти з необмеженими повноваженнями та парламенти з обмеженими повноваженнями. Перші, як вважає цей вчений, можуть прийняти рішення з будь-якого питання, повноваження інших, у тому числі і законодавчі, обмежуються конституціями шляхом перерахування питань, з яких парламент може видавати закони [6, с. 270]. Проте ми схильні вважати більш вдалою класифікацію В. А. Рижова, який поділяє парламенти за обсягом їх компетенції на:

- парламенти з необмеженою компетенцією;
- парламенти з відносно обмеженою компетенцією;
- парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією [5, с. 407-411].

За головний критерій класифікації у даному разі має братись у першу чергу обсяг законодавчих повноважень парламенту, адже за наявності відповідних повноважень на прийняття законів обсяг усіх інших повноважень починає залежати від волі самого парламенту. Парламенти, які можуть ухвалити закон з необмеженого кола питань і, отже, можуть за власною волею визначати такими законами обсяг як своїх власних повноважень, так і прерогатив інших державних інституцій, є парламентами з необмеженою компетенцією. Класичним прикладом такого органу є британський парламент.

Якщо конституція держави встановлює вичерпний перелік питань, які можуть бути врегульовані законом, і при цьому встановлюється жорсткий порядок реформування Конституції, за яким парламент не може здійснити його самостійно, то слід вважати, що парламент даної держави відноситься до категорії парламентів з абсолютно обмеженою компетенцією. За приклад у даному разі може служити французький парламент, законодавчі повноваження якого обмежені питаннями, зазначеними у ст. 34 Конституції Французької республіки 1958 р., а всі інші питання згідно зі ст. 37 мають «регламентарний характер», що, по суті, означає передачу права на їх регулювання уряду. Зміни до французької Конституції, якщо вони вносяться за ініціативою парламентарів, повинні бути схвалені референдумом.

Існує також і третій варіант регулювання компетенції парламенту, який полягає у визначенні законодавчої сфери за принципом «парламенту дозволено регулювати через закон усі питання, які не віднесено до відання інших державних органів». Можливі також і додаткові обмеження шляхом встановлення вичерпного переліку питань, які парламент не повинен зачіпати у прийнятих ним законах. У цьому випадку парламент можна віднести до числа таких, що мають відносно обмежену компетенцію. Одним із таких парламентів є Конгрес США. Розділ 8 ст. 1 Конституції США містить перелік повноважень Конгресу, який, однак, не є вичерпним [7, с. 137-138]. Цей не зовсім чіткий перелік на практиці був надзвичайно розширений з допомогою вже згаданої доктрини «повноважень, що маються на увазі», яка після її викладення автором у 1791 р. була згодом взята на

озброєння американськими судами. За їх згоди і підтримки склалась ситуація, за якої Конгрес може ухвалювати закони практично з будь-яких питань, окрім тих, щодо яких Конституцією США (наприклад, розділом 9 тієї ж статті 1) встановлено пряму заборону. На думку автора цієї роботи, положення Конституції України дозволяють віднести до числа парламентів з відносно обмеженою компетенцією і Верховну Раду України.

Питання про обсяг сфери законодавчого регулювання у нашій державі більш детально буде розглянуто нижче. Проте необхідно зробити декілька зауважень з приводу того, якими взагалі можуть бути підстави для обмеження законодавчої компетенції парламенту.

Вихідним пунктом для обґрунтування будь-яких обмежень компетенції парламенту у сфері прийняття законів має вважатись принцип розподілу влади, із якого витікає, що парламент в принципі не може мати необмеженої законодавчої дискреції – в іншому разі з її допомогою усі інші органи державної влади можуть бути поставлені у залежне від парламенту і вкрай нестійке становище. Тому необхідно, щоб статус виконавчої і судової гілок влади, інших державних органів був гарантований від довільних, надміру суб'єктивних і поспішних законодавчих вторгнень з боку парламенту. Приклад країн, де парламент має необмежену законодавчу компетенцію, зокрема Великобританії, не спростовує висловленої тези, оскільки парламентська законотворчість у цих країнах все ж стримується існуючими політичними та правовими традиціями і особливостями національної правової системи.

Класичними правовими способами обмеження законодавчої компетенції парламенту є недвозначне відображення у конституції країни принципу розподілу влади, конституційне закріплення функцій і повноважень органів виконавчої і судової влади, жорсткий порядок внесення змін до конституції, запровадження ефективного контролю за конституційністю законів шляхом утворення конституційних судів з відповідною компетенцією. В країнах, де існує інститут всенародно обраного глави держави, додатковим способом обмеження законодавчої компетенції парламенту є належне главі держави право відкладального вето. Сукупність цих засобів дає змогу утримати парламентську законотворчість у тих тематичних межах, які визначені для неї положеннями відповідної конституції. Вихід парламенту за такі межі за наявності зазначених вище стримуючих механізмів може здійснитись тільки шляхом легітимної зміни конституційних положень, або ж *de facto* – без такої зміни, але за умови згоди і фактичної підтримки цього іншими гілками державної влади.

Ефективність вироблених правом і практикою державного управління засобів обмеження законодавчої компетенції парламенту доведена часом і не викликає сумніву. Проте якщо відсутність цих засобів може привести до цілковитого домінування парламенту, то їх надміру ефективне застосування може дати зворотній наслідок у вигляді домінування у державі виконавчої влади, що також є небажаним. Тому правова система держави не може допускати надмірного обмеження компетенції парламенту (в тому числі і законодавчої) так само, як і надання йому необмеженої компетенції.

Необхідно, щоб органи виконавчої влади, і у першу чергу уряд, відчували необхідність законодавчого забезпечення своєї діяльності і були змушені миритись з парламентським контролем за нею. З огляду на це сфера правотворчості виконавчої влади має підлягати ще жорсткішому регулюванню і обмеженню, аніж законодавча компетенція парламенту. Ця сфера має бути чітко і вичерпно окреслена конституційними положеннями. Що ж стосується сфери законодавчого регулювання, яке здійснює парламент, то головною вимогою щодо її меж мають бути конституційні приписи про заборону вторгнення парламенту і ухвалюваних ним законів у ті сфери суспільного життя, регулювання яких конституцією віднесено до повноважень інших органів державної влади.

Викладене свідчить, що з точки зору дотримання принципу розподілу влади оптимальним варіантом компетенції парламенту слід вважати відносно обмежену компетенцію. Наявність у парламенту необмеженої компетенції може призвести до ущемлення статусу виконавчої та судової влади і порушення парламентом принципу розподілу влади. В той же час абсолютно обмежена компетенція, як свідчить, зокрема, практика Франції, може звести парламент до становища другорядного державного органу, що не є нормальним для державної інституції, яка отримує свою легітимність безпосередньо від народу. За відсутності сталих традицій демократії та поваги до права таке становище несе в собі небезпеку повного руйнування засад демократичного устрою країни і встановлення у ній авторитарного режиму.

Сьогодні вже стало загальноприйнятим вказувати три основні притаманні парламенту функції. Ними є: 1) законодавча; 2) установча; та 3) функція парламентського контролю.

В літературі з питань конституційного права можна знайти твердження і про наявність у парламенту інших функцій, зокрема, бюджетно-фінансової, представницької, зовнішньополітичної, функції міжпарламентських зв'язків. Проте в Україні бюджетно-фінансові прерогативи парламенту реалізуються шляхом або прийняття законів, або ж заходів контрольного характеру і, таким чином, можуть розглядатись як частини законодавчої і контрольної функцій, інші ж зазначені вище напрямки діяльності можуть вважатись для парламенту головними, а тому відносити їх до категорії функцій парламенту немає достатніх підстав.

Досвід державотворчої практики різних країн переконливо засвідчує, що жодна із зазначених вище основних функцій парламенту не є його цілковитою монополією. Навіть законодавчі повноваження, які відображають «обличчя» парламенту, сьогодні нерідко поділяються ним з іншими органами влади, частіш за все з урядом, хоча про такий поділ з повним правом можна говорити лише у тому разі, коли конституції надають незаконодавчим органам державної влади право видавати нормативно-правові акти, що мають таку ж юридичну силу, як і закони.

Іноді в літературі висловлюється думка, що парламенти втратили свою провідну роль навіть у питаннях законодавчої діяльності і «центром нормотворчості став уряд» [8, с. 214], який отримує право на видання ак-

тів, що мають силу закону, вносить на розгляд парламенту переважну більшість законопроектів і приймає величезну кількість різного роду нормативно-правових актів, які не є законами. З такими твердженнями до певної міри можна погодитись, коли мова заходить не про законодавчу функцію, а про законотворчість – більш широке поняття, яке включає в себе, зокрема, розробку законів і право законодавчої ініціативи. Проте під законодавчою функцією парламенту, як видається, слід перш за все розуміти не розробку закону і навіть не право законодавчої ініціативи, а діяльність по прийняттю (ухваленню) законів, ту діяльність, внаслідок якої поданий на розгляд законодавчого органу текст перетворюється із законопроекту на законодавчий акт. А під таким кутом зору ситуація навряд чи може оцінюватись зовсім песимістично по відношенню до парламентів, в більшості країн вони зберігають право на ухвалення актів, що мають силу закону, за собою і переважна кількість таких нормативно-правових актів має парламентське походження. Таким чином, хоча тенденції до передачі певної частини законодавчих повноважень від парламентів іншим державним органам справді мають місце, парламенти все ж займають панівне становище у здійсненні законодавчої функції.

Іншою є ситуація зі здійсненням установчої та контрольної функцій. У цих випадках парламент не тільки не є монополістом на певну діяльність, але нерідко і справді відіграє у ній не головну роль. Втім, така ситуація є цілком виправданою, оскільки наявність у парламенту установчої, контрольної функцій, інших напрямків діяльності і відповідних повноважень, строго кажучи, може бути обгрунтована лише двома міркуваннями. По-перше, ці функції і повноваження є своєрідним додатком, необхідним для підвищення ефективності головної, «профільної» функції парламенту – законодавчої. На цю мету до певної міри працює уся контрольна діяльність парламенту, яка, окрім іншого, має дати йому інформацію про недосконалість і прогалини у правовому регулюванні, про ефективність застосування прийнятих законів, про той зміст, який органи виконавчої та судової влади надають законам шляхом їх інтерпретації тощо.

По-друге, у оптимально збалансованому механізмі державної влади «непрофільні» функції парламенту (у першу чергу установча і контрольна) та відповідні повноваження стають важливим елементом системи стримувань і противаг, яка має забезпечити стабільність держави і неможливість узурпації державної влади окремими органами державної влади чи посадовими особами<sup>1</sup>. Саме для забезпечення належної участі парламенту у цій системі за ним, як правило, резервується чимало важливих повноважень, зв'язок яких із законотворенням може видастись досить віддаленим. Проте повноваження такого ж типу, які конституція може надавати органам виконавчої влади або главі держави там, де він обирається народом, як правило, є не меншими, а нерідко і більшими, ніж у парламенту.

---

<sup>1</sup> Саме на цьому аспекті деяких повноважень парламенту, що відносяться до його установчої функції, наголошують В. М. Шалова, В. І. Борденюк та Г. С. Журавльова.

Отже, зазначимо: в тому, що стосується здійснення установчої, контрольної функції, інших повноважень парламенту він частіш за все не відіграє провідної ролі у державі, проте і ці функції та повноваження є надзвичайно важливими і успішне їх виконання парламентом є запорукою ефективного функціонування всього державного механізму.

Що стосується Верховної Ради України, то переліченню її «непрофільних» повноважень присвячено чимало пунктів ч. 1 ст. 85 Конституції України, яка визначає найголовніші повноваження українського парламенту. Контрольні повноваження у цьому переліку викладені децю абстрактно і, можливо, саме це є однією із причин тих політичних і правових дискусій, які виникають навколо контрольної функції Верховної Ради і заслуговують на окремий розгляд. Більш зрозуміло викладені чисельні повноваження, які фахівці відносять до установчої функції парламенту і які полягають у різних формах участі Верховної Ради України у формуванні органів судової влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також вирішенні питань адміністративно-територіального устрою та формуванні суто парламентських структур.

В літературі щодо установчої функції парламенту застосовують також синонімічні поняття «державотворча функція», «організаційна функція» [2, с. 185, 187] Висловлена також принципово відмінна точка зору, яка зводиться до того, що власне установчою функцією парламенту є лише та його діяльність, яка полягає у внесенні змін до Конституції України, а діяльність, зміст якої полягає в обранні, призначенні, звільненні, наданні згоди на призначення і звільнення з тих чи інших посад, пропонується називати номінаційною функцією [9, с. 41-42]. На думку автора цієї роботи, і внесення змін до Конституції України, якими державні органи, деякі посади можуть бути запроваджені чи ліквідовані, може бути змінений їх статус чи структура, і діяльність парламенту, пов'язана із безпосереднім формуванням державних органів, заміщенням відповідних посад мають спільну рису, яка полягає у тому, що внаслідок відповідної діяльності утворюється реально діюча система органів та посадових осіб української держави. Деякі із зазначених вище повноважень, як от внесення змін до Конституції, можна вважати головними, інші – порівняно менш важливими, проте усі вони мають державотворчий характер і тому їх сукупність обґрунтовано розглядається як єдина установча функція українського парламенту. Можливо, назва «установча функція» є не зовсім вдалою з філологічної точки зору, проте ця назва є усталеною і відмовлятися від неї навряд чи доцільно.

Повноваження, здійснювані парламентом України у рамках його установчої функції, є надзвичайно різноманітними: це призначення всеукраїнського референдуму з питань зміни території України; призначення виборів Президента України; призначення місцевих виборів; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та інших членів Рахункової палати, керівника Апарату Верховної Ради України, половини складу Ради Національного банку України, половини складу

Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення та звільнення за поданням Президента України Голови Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії; обрання суддів безстроково, призначення третини членів Конституційного Суду України та багато інших повноважень, зазначених у ст. 85 та інших статтях Конституції України.

Аналіз переліку повноважень, які можна віднести до числа тих, які забезпечують реалізацію установчої функції парламенту, свідчить про один надзвичайно промовистий факт: хоча участь у формуванні органів виконавчої влади відноситься фахівцями до числа найважливіших (основних) напрямків діяльності Верховної Ради України [2, с. 439] при здійсненні нею установчої функції, проте реально парламент не має достатніх повноважень для впливу на цю гілку влади. За дипломатичною фразою В. Ф. Погорілка про те, що «роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася, але він не усунутий від цього напрямку державотворчого процесу» [2, с. 440], можна легко відчутти усвідомлення вченим ненормальності існуючої ситуації, в детальний аналіз якої він не вважав за доречне заглиблюватись у тексті підручника, призначеного для вивчення студентами – людьми, які тільки починають засвоювати юридичну професію і яким небажано відразу ж вказувати на ті проблеми нашого державного устрою, які є надзвичайно гострими, і на ті правові, тим більше конституційні, положення, які є далекими від досконалості.

При застосуванні ж навіть не дуже глибокого системного аналізу конституційних положень набуває вигляду беззаперечного факту та обставина, що сьогодні парламент України наділений лише одним повноваженням, яке справді може реально вплинути на формування в Україні органів виконавчої влади – цим повноваженням є надання Верховною Радою згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра України. Проте ефект цього повноваження, як свідчить практика, є хоча і реальним, але незначним. Призначений за згодою парламенту Прем'єр-міністр у відповідності з конституційними приписами не може самостійно формувати уряд, який він номінально очолює. У цьому він є абсолютно залежним від глави держави і у той же час – практично незалежним від парламенту. Подібна ситуація зберігається і при подальшій діяльності уряду – будь-який його член може бути звільнений Президентом незалежно від думки і бажання глави уряду, між тим яд рішення парламенту з подібних питань є не більш ніж рекомендація, що не мають жодного правового значення. Такою ж є ситуація і з призначенням керівників місцевих органів виконавчої влади.

Будь-які аргументи проти висловленої вище думки можуть в кінцевому рахунку зводитись лише до того, що парламент має право прийняти резолюцію недовіри уряду і тим самим відправити його у відставку. Проте подібний аргумент не видається переконливим: адже висловлення недовіри утворює ситуацію державно-політичної кризи. А конституція країни має не стимулювати кризу як засіб боротьби парламенту за збереження свого статусу, а навпаки, встановлювати правила, за яких між органом, що приймає закони, і вищим органом, який має організовувати їх виконання, існу-

вав би зв'язок, що забезпечує нормальну взаємодію та взаєморозуміння. З огляду на це видається очевидною необхідність коригування положень нашого Основного закону в такий спосіб, щоб парламент мав змогу впливати на кадровий склад всього уряду, а не лише на особу його глави. Найпростішим варіантом такого коригування Конституції видається внесення до неї замість положень про згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України положень про отримання новосформованим урядом у повному його складі вотуму довіри від парламенту, без чого уряд не повинен починати виконання своїх обов'язків. Що ж стосується можливості подальших персональних змін у складі уряду, то необхідно, щоб рішення з цих питань не могли прийматись без участі глави уряду – особи, ex officio зацікавленої у тому, щоб зміни складу уряду не спричинили втрату довіри до нього парламенту. А тому очевидно виглядає потреба у ще одному коригуванні Конституції, яким має бути передбачено, що члени уряду, а так само керівники центральних органів виконавчої влади, що входять до системи уряду, та їх заступники мають звільнюватись зі своїх посад лише за поданням Прем'єр-міністра України.

Викладене засвідчує необхідність подальшої оптимізації функцій і повноважень Верховної ради України як необхідної умови адосконалення практики застосування норм Конституції України.

#### Список літератури:

1. Український парламентаризм: сучасне і минуле. К., 1999; Конституційне право України. К., 1999; Гарчева Л. П., Ярмыш А. Н. Конституционное право Украины. Симферополь, 2000. Чиркин В. Е. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2000 та ін.
2. Конституційне право України. К., 1999.
3. Лафитський В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998.
4. Печатнов В.О., Гамильтон и Джефферсон. М., 1984.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. Общая часть. М., 1996.
6. Чиркин В.Е. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 2000.
7. Девід П. Каррі. Конституція Сполучених Штатів Америки. К., 1993.
8. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999.
9. Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. К., 2000.

*Надійшло до редакції 17.10.2000*