

**Ж. М. ПУСТОВІТ**

*Жанна Миколаївна Пустовіт, кандидат юридичних наук, доцент, професор Навчально-наукового інституту права і психології Національної академії внутрішніх справ*

**СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
З ФУНКЦІЯМИ ІНШИХ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Різноманітність і складність владно-управлінських функцій держави зумовлюють значну кількість та різноманітність за своїми характеристиками видів державних органів<sup>1</sup>.

У системі органів державної влади особливим статусом наділені вищі органи державної влади – глава держави, яким є Президент України, парламент – Верховна Рада України та органи виконавчої влади, очолювані Кабінетом Міністрів України. До вищих органів держави належать також вищі судові інстанції загальної й спеціальної компетенції – Верховний Суд та Конституційний Суд України тощо.

Проблема співвідношення функцій Верховної Ради України з функціями вищих органів державної влади є вельми актуальною в науці конституційного права України, оскільки функції є тим основним фактором, що впливає на змістовно-сутнісну характеристику як Верховної Ради України, так і інших вищих органів державної влади.

Держава для виконання своїх функцій створює систему органів влади, на які покладає виконання частини своїх функцій і повноважень. Виходячи з цього, варто визнати, що функції держави тісно пов'язані з функціями інших вищих органів державної влади.

Кожна функція держави виконується шляхом сукупності всіх форм державної діяльності, а органи вищої державної влади здійснюють лише один вид загальнодержавної діяльності, що визначений Конституцією та законами України.

Таким чином, основною спільною рисою функцій всіх вищих органів державної влади є те, що всі вони походять від функцій держави. Остання, в свою чергу, здійснює між ними розподіл так, щоб вони працювали як єдиний механізм.

В межах досліджуваної проблематики варто зупинитись на особливостях співвідношення функцій Верховної Ради України з функціями інших вищих органів державної влади – Президента України, виконавчої, очолюваної Кабінетом Міністрів України, та судової влади, статус яких чітко визначено Конституцією та законами України.

Самостійне місце в системі вищих державних органів України належить главі держави – Президенту України, функції якого певною мірою співвідносяться з функціями Верховної Ради України.

Президент України здійснює наступні функції: представницьку, установчу, зовнішньополітичну, програмну, контрольну, арбітражну й кадрову<sup>2</sup>.

Так, функції Президента України – це основні напрями його діяльності, що мають свою специфіку, яка проявляється в таких ознаках, як: суть, зміст, форма і, відповідно, характеризують його місце в державному механізмі.

Суть функцій Президента України переважно проявляється в тому, що вони реалізуються з урахуванням вимог Конституції України та дотримання законів України. Змістом функцій Президента України є можливість забезпечувати належне функціонування усього державного механізму шляхом: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки нашої країни; реалізації основних прав і свобод громадян; керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави; формування чи участі у формуванні інших органів влади.

Усі функції Президента України реалізуються у формі здійснення представницької, установчої, зовнішньополітичної, програмної, контрольної, арбітражної та кадрової діяльності.

У результаті проведеного дослідження варто зазначити, що функції Верховної Ради України та Президента України мають спільні й відмінні риси.

Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, виконують представницьку функцію, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принцип демократизму, гуманізму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і противаг, народовладдя; виконують повноваження щодо формування виконавчої влади в Україні; наділені недоторканністю на час виконання повноважень та суб'єктів представницької установчої влади тощо.

Відмінним є те, що Верховна Рада України здійснює свої функції як колегіальний орган влади, а Президент України – як одноособовий орган влади.

У найбільш тісному зв'язку знаходиться законодавча влада із виконавчою, адже представницька влада може втручатися в сферу діяльності виконавчої, а остання – впливати на роботу Верховної Ради України<sup>3</sup>.

Основною співвідношення законодавчої і виконавчої влади, загалом, і функцій, зокрема, є форма їх діяльності. Насамперед Верховна Рада України виконує законодавчо-установчі повноваження. Так, Верховна Рада України реалізує одну з пріоритетних функцій – приймає закони, постанови та інші акти більшістю від конституційного складу. Верховна Рада України має безпосереднє відношення до здійснення установчої влади, оскільки лише вона згідно з Конституцією і законами України наділена значними установчими повноваженнями як представницький орган народу.

У свою чергу, виконавча влада здійснює виконавчо-розпорядчі функції, забезпечуючи створення механізмів реалізації цих актів та актів Президента України.

Форми діяльності органів виконавчої влади поділяються на правові й неправові.

Характерною рисою правової форми управління є те, що в ній найбільш виразно проявляються державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб. У своєму індивідуальному вираженні ці форми виступають як юридичні факти, тобто можуть формувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові відносини<sup>4</sup>.

До неправових форм управлінської діяльності належать форми вираження організаційних і матеріально-технічних дій щодо управління<sup>5</sup>.

Окрім названих функцій, система функцій органів виконавчої влади включає в себе політичну, контрольну, координаційну, бюджетно-фінансову тощо.

Особливістю цих функцій є те, що вони здійснюються суб'єктами органів виконавчої влади, що являють собою певну систему: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади і місцеві органи державної виконавчої влади. Дана система побудована на двох принципах – колегіальності та єдиноначальності. Формою діяльності органів виконавчої влади є організація їх роботи на принципі колегіальності та єдиноначальності. Кабінет Міністрів України здійснює свою діяльність, базуючись на принципі колегіальності, а такі органи виконавчої влади, як міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації здійснюють свою діяльність на основі принципу єдиноначальності. Натомість Верховна Рада України здійснює властиві їй функції як єдиний орган законодавчої влади колегіально.

Кабінет Міністрів України, будучи наділеним правом законодавчої ініціативи, вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України.

У системі взаємовідносин між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України основним є те, що парламент розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України й припинення повноважень Уряду та окремих членів Кабінету Міністрів.

Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України<sup>6</sup>.

Отже, функції Кабінету Міністрів України співвідносяться з функціями Верховної Ради України у частині: участі Верховної Ради України у формуванні Уряду; наділення Кабінету Міністрів України правом законодавчої ініціативи; наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та подання її звіту про його виконання; підготовкою, затвердженням і виконанням загальнодержавних програм; звітування перед Верховною Радою України за свою діяльність; відповіді Уряду та його членів на депутатські запити і звернення; розгляду Кабінетом Міністрів України комітетів і комісій парламенту; інформування народних депутатів України про результати своєї роботи.

Так, функції органів виконавчої влади мають свою специфіку, яка виявляється в певних ознаках: суть, зміст та мета їх реалізації, що дають змогу визначити її місце в системі влади.

Суть функцій виконавчої влади переважно виявляється в тому, що вони реалізуються з урахуванням вимог Конституції України і дотримання законів України та актів Президента України. Змістом функцій виконавчої влади є можливість її впливу на усі сфери суспільного життя. Форми діяльності органів виконавчої влади поділяються на правові й неправові, що залежить від дій органів виконавчої влади щодо реалізації тієї чи іншої функції.

У результаті проведеного дослідження варто зазначити, що функції законодавчої та виконавчої влади мають спільні та відмінні риси.

Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принципи демократизму, гуманізму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і противаг, народовладдя тощо

Відмінним є те, що Верховна Рада України здійснює свої функції на основі колегіальності, а органи виконавчої влади – на основі колегіальності та єдиноначальності. Верховна Рада України здійснює свою діяльність як єдиний орган законодавчої влади, а органи виконавчої влади являють собою систему, очолювану Кабінетом Міністрів України, до якої входять центральні й місцеві, одноособові і колегіальні органи державної виконавчої влади спеціальної компетенції. Верховна Рада України з метою виконання своїх функцій обирається безпосередньо громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом

таємного голосування строком на п'ять років, а органи виконавчої влади формуються шляхом призначення. Верховна Рада України приймає закони та постанови, а Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження тощо.

Основними складовими функцій судової влади є функції Конституційного Суду України та функції судів загальної юрисдикції.

Щодо співвідношення функцій Верховної Ради України з Конституційним Судом України, то Верховна Рада України є суб'єктом з питань надання висновків Конституційним Судом щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту<sup>7</sup>.

До основних функцій Конституційного Суду України прийнято відносити функцію офіційного тлумачення; охорони Конституції України; забезпечення пинципу поділу влади та здійснення конституційного правосуддя.

М. В. Тесленко до функцій Конституційного Суду України справедливо відносить правотворчу та політичну.

Правотворча функція Конституційного Суду України обґрунтовується особливим правовим статусом Конституційного Суду України – єдиного органу конституційного контролю в Україні, уповноваженого Конституцією України приймати рішення загальнообов'язкового характеру<sup>8</sup>.

М. В. Тесленко особливу увагу приділяє політичній функції Конституційного Суду України, підкреслюючи, що сама теорія політичного питання, а також підходи до визначення цієї «політичності» різні. На думку автора, Конституційний Суд України не повинен бути безпосереднім учасником політичних процесів, не повинен втручатися в ті процеси, які знаходяться поза межами його компетенції. Однак науковець вважає, що не варто боятися політичної функції Конституційного Суду України, оскільки останній постійно стикається з питаннями, що знаходяться на межі права й політики. Разом із тим, враховуючи політичні аспекти в конституційних спорах, рішення Конституційного Суду України повинні мати юридичну форму, забезпечуючи передусім верховенство права та політичну стабільність у державі<sup>9</sup>.

Реалізація функцій судів загальної юрисдикції здійснюється через нормативно визначені повноваження цих судів, тобто сукупність прав і обов'язків судів загальної юрисдикції, закріплених за ними Конституцією та законами України<sup>10</sup>.

Функції органів судової влади мають свою специфіку, що проявляється в певних ознаках, які дають змогу визначити її місце в системі влад.

Основними ознаками, що характеризують функції Конституційного суду, є такі: суть, способи та форма діяльності.

Суть функцій Конституційного Суду України переважно проявляється в тому, що вони реалізуються ним як єдиним органом конституційної юрисдикції з урахуванням вимог Конституції України та дотримання законів України.

За способами функції Конституційного Суду України поділяють на функції конституційного контролю: офіційного тлумачення Конституції та законів України; охорони Конституції України; забезпечення пинципу поділу влади та здійснення конституційного правосуддя.

Конституційний Суд України здійснює свої функції як колегіальний орган – єдиний орган конституційної юрисдикції.

Ознаками функцій судів загальної юрисдикції є суб'єкти, об'єкти, способи, форма та принципи діяльності.

Суб'єктами здійснення функцій судів загальної юрисдикції є функції: місцевих судів; апеляційних судів; вищих спеціалізованих та Верховного Суду України.

За способами здійснення правосуддя варто виділити такі основні функції: правотворчу; правозастосовну; правозахисну тощо.

Суди загальної юрисдикції реалізують свої функції колегіально.

Аналіз співвідношення функцій Верховної Ради України та функцій органів правосуддя дає нам змогу зробити ряд висновків та виділити їх спільні й відмінні риси.

Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принцип демократизму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і противаг тощо. Але разом з тим система принципів судочинства має свою специфіку і поділяється на: загальні конституційні пинципи правосуддя; спеціальні міжгалузеві пинципи, що визначають загальні засади судоустрою і правового статусу судів судів загальної юрисдикції; галузеві пинципи цивільного, кримінального, господарського і адміністративного судочинства. Відповідно, суди свою діяльність здійснюють в особливих процесуальних формах із дотриманням специфічних пинципів – гласності при розгляді справ, змагальності та рівноправності сторін тощо.

Верховна Рада України реалізовує свої функції як єдиний орган законодавчої влади, а судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції здійснюють свою діяльність на основі пинципу колегіальності. При цьому функції судів загальної юрисдикції реалізуються системою судів (місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих, Верховного Суду України). Верховна Рада України з метою виконання

своїх функцій обирається безпосередньо громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, а органи судової влади формуються шляхом призначення. Верховна Рада України приймає закони та постанови. Натомість Конституційний Суд України приймає рішення та висновки, органи судової влади – судові рішення від імені України, які є обов'язковими до виконання на території України.

Основними напрямками діяльності парламенту є законотворення, представницька функція, установча тощо, а суди покликані здійснювати особливу юрисдикційну діяльність – правосуддя.

Отже, в результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

Функції Верховної Ради України співвідносяться з функціями інших вищих органів державної влади (Президента України, органів виконавчої та судової влади) в певних межах, порядку і в спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Спільним у співвідношенні функцій Верховної Ради України і Президента України є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, виконують представницьку функцію, реалізують функції держави в межах, порядку і формах, визначених Конституцією та законами України; обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принципи демократизму, гуманізму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і протипаг, народовладдя; виконують повноваження щодо формування виконавчої влади в Україні; наділені недоторканністю на час виконання повноважень та статусом суб'єктів представницької установчої влади тощо.

Відмінним є те, що Верховна Рада України здійснює свої функції як колегіальний орган влади, а Президент України – як одноособовий орган влади.

Функції органів виконавчої влади мають свою специфіку, що проявляється в певних ознаках: суть, зміст та мета їх реалізації, які допомагають визначити її місце в системі влад та особливості співвідношення функцій з функціями Верховної Ради України.

Функції законодавчої та виконавчої влади мають спільні й відмінні риси.

Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принцип демократизму, гуманізму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і протипаг, народовладдя тощо.

Відмінним є те, що Верховна Рада України здійснює свої функції на основі колегіальності, а органи виконавчої влади – на основі колегіальності та єдиноначальності. Верховна Рада України здійснює свою діяльність як єдиний орган законодавчої влади, а органи виконавчої влади являють собою систему, очолювану Кабінетом Міністрів України, до якої входять центральні й місцеві, одноособові і колегіальні органи державної виконавчої влади спеціальної компетенції. Верховна Рада України з метою виконання своїх функцій обирається безпосередньо громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, а органи виконавчої влади формуються шляхом призначення. Верховна Рада України приймає закони та постанови, а Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження тощо.

Аналіз співвідношення функцій Верховної Ради України та функцій органів правосуддя дає нам змогу зробити ряд висновків та виділити їх спільні й відмінні риси.

Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принцип демократизму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і протипаг тощо. Але, разом з тим, система принципів судочинства має свою специфіку і поділяється на: загальні конституційні принципи правосуддя; спеціальні міжгалузеві принципи, що визначають загальні засади судоустрою і правового статусу суддів судів загальної юрисдикції; галузеві принципи цивільного, кримінального, господарського і адміністративного судочинства. Відповідно, суди свою діяльність здійснюють в особливих процесуальних формах із дотриманням специфічних принципів – гласності при розгляді справ, змагальності та рівноправ'я сторін тощо.

Верховна Рада України реалізовує свої функції як єдиний орган законодавчої влади, а судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції здійснюють свою діяльність на основі принципу колегіальності. При цьому функції судів загальної юрисдикції реалізуються системою судів (місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих, Верховного Суду України). Верховна Рада України з метою виконання своїх функцій обирається безпосередньо громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, а органи судової влади формуються шляхом призначення. Верховна Рада України приймає закони та постанови. Натомість Конституційний Суд України приймає рішення та висновки, органи судової влади – судові рішення від імені України, які є обов'язковими до виконання на території України.

Основними напрямками діяльності парламенту є законотворення, представницька функція, установча тощо, а суди покликані здійснювати особливу юрисдикційну діяльність – правосуддя.

<sup>1</sup> Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник [Текст] / О. І. Осауленко. – К.: Істина, 2007. – 336 с. – С. 104.

<sup>2</sup> Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 3-е вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В. В. Коваленка. – К.: КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с. – С. 365.

<sup>3</sup> Солов'євич І. В. Деякі питання практики закріплення взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади в Конституції України // Мат. наук.-практ. конференції «Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність». – К., 1997. – С. 217.

<sup>4</sup> Бельський К. С. Про функції виконавчої влади / Бельський К. С. // Держава і право. – 1991. – № 5. – С. 146.

<sup>5</sup> Кісіль З. Р. Адміністративне право: підручник [Електронний ресурс] / З. Р. Кісіль / Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/1157071845159/pravo/osnovni\\_formi\\_diyalnosti\\_organiv\\_vikonavchoyi\\_vladi\\_derzhavi](http://pidruchniki.ws/1157071845159/pravo/osnovni_formi_diyalnosti_organiv_vikonavchoyi_vladi_derzhavi)

<sup>6</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print1359362518515863>

<sup>7</sup> Про Конституційний суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>8</sup> Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. В. Тесленко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 17 с. – С. 6.

<sup>9</sup> Там само. – С. 6–7.

<sup>10</sup> Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Вказана праця. – С. 447.

#### Резюме

**Пустовіт Ж. М. Співвідношення функцій Верховної Ради України з функціями інших вищих органів державної влади.**

У даній статті автором з'ясовано, що функції Верховної Ради України співвідносяться з функціями інших вищих органів державної влади (Президента України, органів виконавчої та судової влади) в певних межах, порядку та у спосіб, визначений Конституцією та законами України.

У статті було визначено спільні та відмінні риси функцій Верховної Ради України з функціями Президента України, органів виконавчої влади та органів правосуддя.

**Ключові слова:** Верховна Рада України, функції Верховної Ради України, Президент України, виконавча влада, судова влада.

#### Резюме

**Пустовіт Ж. Н. Соотношение функций Верховной Рады Украины с функциями других высших органов государственной власти.**

В данной статье автором установлено, что функции Верховной Рады Украины соотносятся с функциями иных высших органов государственной власти (Президента Украины, органов исполнительной и судебной власти) в определенных пределах, в порядке и способом, которые обозначены в Конституции и законах Украины.

В статье были определены общие и отличительные черты функций Верховной Рады Украины с функциями Президента Украины, органов исполнительной власти и органов правосудия.

**Ключевые слова:** Верховная Рада Украины, функции Верховной Рады Украины, Президент Украины, исполнительная власть, судебная власть.

#### Summary

**Pustovit J. Relation between the Functions of Verkhovna Rada of Ukraine and Other Functions of the Supreme Bodies of State Power.**

This article describes some problems of correlation between functions of the Verkhovna Rada of Ukraine and other functions of the supreme bodies of state power.

The author found that the functions of the Verkhovna Rada of Ukraine are related to the other functions of the supreme bodies of state power (President, executive and judiciary authorities) within certain limits, manner and method designated by the Constitution and laws of Ukraine.

The article determined the common and distinctive features of functions of the Verkhovna Rada of Ukraine and the functions of the President of Ukraine, the executive authorities and justice.

**Key words:** the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada functions, the President, executive authority, judiciary authority.

Отримано 21.11.2013