

активних антикризових заходів з боку держави, що, в свою чергу, збільшує дефіцит державного бюджету і загострює проблему його покриття.

Кризові явища поглиблюють жорстоку боротьбу між основними політичними гравцями, розбалансованість політичної системи, стагнацію виконавчої влади. І як свідчать сучасні наукові дослідження, українське суспільство перебуває під тиском авторитарно-олігархічних тенденцій, що відтворюють ті чи інші моделі відповідних порядків та орієнтирів<sup>14</sup>.

Отже, внутрішні суперечності соціально-економічного розвитку України та глобальні світові кризові явища провокують цілу низку реальних і потенційних загроз в економічній сфері та створюють небезпеку життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави.

1. Закон України «Про основу національної безпеки України» № 964-IV від 19.06.2003 // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 2. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 20. – С. 640. 3. Ленин В.И. Полное собрание сочинений / Ленин В.И. – Т. 30. – С. 350. 4. Там же. – С. 350-351. 5. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 46. – С. 402. 6. Там же. – С. 402. 7. Там же. – Т. 13. – С. 7. 8. Ундов А.К. Структура общественного сознания / Ундов А.К. – М., 1968; Ундов А.К. Духовная жизнь общества / Ундов А.К. – М., 1980; Бурдина А. Общественное сознание как проблема диалектического и исторического материализма / Бурдина А. – М., 1979; Духовное производство. – М., 1981 и др. 9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 27. – С. 402. 10. Там же. – Т. 23. – С. 51. 11. Там же. – Т. 46. – С. 109-110. 12. Оніщенко Н.М. Правовий конструктив: теорія і практика / Н.М. Оніщенко // Держава і право у світлі сучасної юридичної думки: збірник наукових праць на пошану академіка Юрія Сергійовича Шемшученка. До 75-річчя від дня народження. – К., 2010. – С.103-104. 13. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / [за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К.: НВУНБУВ, 2009. – 687 с. 14. Українське суспільство на порозі 3 тисячоліття / М. Шульга ; НАН України; Інститут соціології. – К., 1999. – С.11-23.

УДК 342.52

**Н. Л. ОМЕЛЬЧЕНКО**

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*Розкриваються питання організаційно-правового забезпечення законодавчої функції Верховної Ради України. Досліджуються суб'єкти механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України (народні депутати, парламентські комітети, парламентські фракції та групи), а також самостійні органи, які у силу свого статусу безпосередньо беруть участь у здійсненні законодавчої функції парламентом України (Президент України, Конституційний Суд України). Висловлюються думки про необхідність удосконалення вітчизняного законодавчого процесу, зокрема щодо закріплення за комітетами на рівні Конституції права приймати так звані «малі закони».*

**Ключові слова:** народні депутати, комітети, парламентські фракції, Президент України, Конституційний Суд України, законодавча діяльність.

---

© **ОМЕЛЬЧЕНКО** Наталія Леонідівна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького

**Омельченко Н.Л. Некоторые вопросы организационно-правового механизма реализации законодательной функции Верховной Рады Украины**

*Раскрываются вопросы организационно-правового обеспечения законодательной функции Верховной Рады Украины. Исследуются субъекты механизма реализации законодательной функции Верховной Рады Украины (народные депутаты, парламентские комитеты, парламентские фракции и группы), а также самостоятельные органы, в силу своего статуса непосредственно участвующие в осуществлении законодательной функции парламентом Украины (Президент Украины, Конституционный Суд Украины). Высказываются мнения о необходимости совершенствования отечественного законодательного процесса, в частности относительно закрепления за комитетами на уровне Конституции права принимать так называемые «малые законы».*

**Ключевые слова:** народные депутаты, комитеты, парламентские фракции, Президент Украины, Конституционный Суд Украины, законодательная деятельность.

**Omelchenko Natalya. Some aspects of organizational and legal framework of the legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine**

*The article deals with the question of organizational-legal support of the legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine. Subjects investigated the mechanism of the legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine (MPs, parliamentary committees, parliamentary factions and groups) as well as independent bodies, by virtue of their status directly involved in the implementation of the legislative functions of Parliament of Ukraine (Ukraine president of the Constitutional Court of Ukraine). Expressed the idea of improving the national legislative process, including the consolidation of committees at the level of the Constitution the right to make so-called «small laws».*

**Key words:** national deputy, committees, factions, President of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine, legislative activities.

Цілом 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 законодавчої функції, яка забезпечується відповідним механізмом, який являє собою цілісну, структуровану сукупність елементів, якими є суб'єкти – народні депутати України, органи Верховної Ради України (комітети, тимчасові спеціальні та слідчі комісії), об'єднання народних депутатів (фракції, групи), Президент України, Конституційний Суд України, конституційно-правові відносини між цими суб'єктами та конституційно-правові норми, що регулюють ці відносини.

Водночас зауважимо відсутність фундаментальних теоретичних основ організаційно-правового механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради.

Слід зазначити, що існує ряд досліджень у теорії парламентаризму, в рамках яких розкривається сутність організаційного механізму, його структури та елементів, а також їх забезпечення та гарантування, зокрема, у працях Л.Т. Кривенко, О.І. Ющика, З.О. Погорелової, А.М. Ришелюка, О.В. Богачової, О.В. Зайчука, О.Л. Копиленко та ін.

Народні депутати України є первинними індивідуальними суб'єктами механізму реалізації законодавчої функції. Виявлення ролі народних депутатів у здійсненні ними законодавчої діяльності передбачає аналіз їх повноважень у Верховній Раді України взагалі та визначення і характеристику конкретних дій народних депутатів щодо реалізації законодавчої функції парламенту зокрема, а це: 1) права і обов'язки народних депутатів на пленарних засіданнях; 2) права і

обов'язки народних депутатів у органах Верховної Ради України, зокрема: комітетах, фракціях і групах, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісіях; 3) права і обов'язки народних депутатів за межами парламенту; 4) права і обов'язки народних депутатів у відносинах із виборцями.

Широкими повноваженнями наділені народні депутати України щодо здійснення законодавчої функції на пленарних засіданнях, оскільки під час проведення пленарних засідань Верховної Ради народний депутат України має право: 1) ухвального голосу з усіх питань, що їх розглядає Верховна Рада України; 2) пропонувати питання для розгляду Верховній Раді та її органам; 3) ставити питання про визнання законопроекту терміновим, внесення його на всенародне обговорення чи референдум; 4) вносити проекти актів на розгляд Верховної Ради та її органів; 5) вносити пропозиції і поправки до проектів законів та інших актів тощо.

Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат має право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано.

Водночас одним з пріоритетних прав народного депутата України у Верховній Раді України є законодавча ініціатива.

Реалізуючи право законодавчої ініціативи, народний депутат здійснює роботу по виявленню прогалин у законодавстві, невідповідностей між законами України та іншими нормативно-правовими актами і вживає заходів щодо розв'язання визначених проблем<sup>1</sup>.

Під формами реалізації права законодавчої ініціативи слід розуміти встановлені в законодавстві дії, які є необхідною умовою для реалізації права законодавчої ініціативи, і розрізняють серед них два основні види: законопроект і законодавча пропозиція. Також слід виділити і додаткові форми, які передбачають внесення законопроекту або законодавчої пропозиції про зміну, доповнення чи скасування чинних нормативних актів або їхніх окремих частин<sup>2</sup>.

На сьогодні в Україні внесення законодавчих пропозицій є «мертвою» нормою, оскільки за весь час існування у законі цієї норми вона ніколи не застосовувалась реально. Ідея «законодавчої пропозиції» може бути реалізованою у разі створення спеціальних служб парламенту, завданнями яких була б підготовка законопроектів за «пропозиціями» народних депутатів України, а також іншим шляхом реалізації цієї ідеї є закладення у бюджеті коштів з метою фінансування розробки законопроектів на основі деяких «законодавчих пропозицій», що в кращих умовах здійснення будь-якого із зазначеного механізму стоїть на заваді бюджетних асигнувань<sup>3</sup>.

Народні депутати України мають право об'єднуватися в депутатські фракції та групи. Значна роль фракцій у здійсненні законодавчої функції Верховної Ради України полягає в тому, що вони безпосередньо впливають на ефективність діяльності парламенту України, подальше врегулювання на законодавчому рівні тих суспільних відносин, які виникають у розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства. Фракції виконують суттєву роль у підготовці й прийнятті практично всіх парламентських рішень. Від них залежить зміст порядку денного роботи палати, хід законодавчого процесу, ініціативи щодо контролю за урядом тощо<sup>4</sup>. Крім того, вони є дослідницькими структурами, що справляють вплив на результати законотворчої роботи, а також істотним засобом впливу на організацію робо-

ти Верховної Ради України, зокрема щодо порядку денного парламенту<sup>5</sup>.

Народні депутати України можуть об'єднуватися в комітети Верховної Ради України.

Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» однією з головних функцій комітетів є законопроектна функція, яка полягає: в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи тощо.

У своїй діяльності комітети надають допомогу депутатам, депутатським фракціям та групам у здійсненні ними законодавчих повноважень, окрім того, вони допомагають також парламенту перевіряти виконання прийнятих законів і є основною формою залучення народних депутатів до законодавчої і контрольної діяльності Верховної Ради. Також комітети мають право ще до попереднього розгляду законопроектів, по суті, бути «фільтром» та повертати суб'єктам права законодавчої ініціативи.

Основною організаційно-правовою формою роботи комітетів є їх засідання. Слід зазначити, що переважну більшість на засіданнях комітету становлять питання розгляду законопроектів. Додатково до порядку денного засідання комітету можуть бути включені питання, що стосуються організації роботи його підкомітетів, робочих груп та інші питання, які не потребують попередньої підготовки, якщо на цьому наполягає не менше половини присутніх на засіданні членів комітету.

Одним з інструментів реалізації законопроектної функції комітетів Верховної Ради є слухання законодавчого характеру, які відіграють важливу роль на всіх етапах законодавчої процедури, а саме: розробки і внесення законопроекту до Верховної Ради України; попереднього розгляду законопроекту головним комітетом; підготовку висновку щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України; доопрацювання законопроекту за наслідками розгляду в першому та наступних читаннях тощо.

Останнім часом досить часто зауважують про недостатній рівень підготовки законопроектів. Зокрема, до великої кількості тільки-но прийнятих законів вносяться зміни та доповнення, а з прийняттям нових законів далеко не завжди одночасно вносяться необхідні зміни до чинного законодавства. Саме для цього існує проведення експертизи законопроекту, яка є важливою для самого закону, оскільки від проведення такої експертизи залежить якість майбутнього закону.

Поліпшення законодавчої роботи повинно здійснюватися шляхом удосконалення цієї роботи передусім комітетів Верховної Ради України. Виходячи з того значення, яке відіграють комітети у забезпеченні безперервної і ефективної роботи парламенту України, на думку В.Ф. Опришка, слід внести відповідні зміни до

Конституції України щодо надання права законодавчої ініціативи комітетам Верховної Ради України. Також закріпити за комітетами прийняття «малих законів». Критерії відбору законопроектів і законодавчих пропозицій для їх обговорення та голосування щодо них у комітетах мали б визначатися Погоджувальною радою депутатських фракцій. Таке делегування дозволило б вивільнити час народних депутатів на пленарних засіданнях щодо найважливіших законодавчих актів.

Також слід зазначити, що закріплення за комітетами на рівні Конституції права приймати так звані «малі закони» є важливою гарантією підвищення ефективності комітетів у галузі здійснення ними законодавчої діяльності. Така практика не є новою. У таких країнах, як Іспанія, Італія, Греція та Бразилія закони мають право приймати особливі комісії парламенту.

Президент України у законодавчій діяльності бере досить активну участь. Зокрема, слід виділити декілька його повноважень у цій сфері: 1) право законодавчої ініціативи; 2) підписання закону та його оприлюднення (промульгація); 3) право вето тощо.

Відповідно до ст. 93 Конституції України Президенту України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді. Так, законопроекти, що можуть вноситься Президентом України до Верховної Ради в порядку законодавчої ініціативи подаються двох видів: звичайні законопроекти і законопроекти про внесення змін до Конституції, причому законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Водночас слід зауважити, що у подальшому проходженні законопроекту через Верховну Раду України Президент також не залишається осторонь. Явним прикладом цього є постійний представник Президента у Верховній Раді України. Цей інститут був створений саме з метою сприяння взаємодії між Президентом і Верховною Радою, оперативного вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах з парламентом. Також Президент України може впливати на законопроектну роботу Верховної Ради на етапі подання законопроекту через Кабінет Міністрів України.

Одним із основних напрямів впливу Президента України на парламент є його звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. Президент України направляє чергові послання Верховній Раді України переважно у березні – травні кожного року, інформуючи в них про внутрішнє та зовнішнє становище України за минулий рік, двічі на рік. Позачергові послання – це офіційний документ, у якому Президент виносить на розгляд Верховній Раді низку проблем. Це свого роду плани законопроектних робіт, пропозиції до законодавців щодо прийняття відповідних законів, які виносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України.

Наступним повноваженням Президента України, яке безпосередньо впливає на реалізацію парламентом законодавчої діяльності, є право вето Президента. Відповідно до ст. 94 Конституції 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. Якщо під час повторного розгляду закон знову буде прийнятий Верховною Радою України не менш як двома трети-

нами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Багаторічна практика застосування Президентом права вето на закони, в тому числі конституційні та закони про Державний бюджет України, переконує в необхідності перегляду філософії цього інституту. Щодо цього законодавці вже робили непоодинокі спроби вдосконалити зазначену процедуру, зокрема, врегулювання цього питання було закладено в законопроект «Про закони і законодавчу діяльність», який зазнав президентського вето, Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 р. № 890–VI, на який Президент наклав вето і який був скасований Конституційним Судом. Це питання було реалізовано в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., в якому існувала норма, яка надавала Голові Верховної Ради України повноваження щодо підписання та оприлюднення законів у разі непідписання закону Президентом України. Отже, Голова фактично ставав суб'єктом, який бере участь у реалізації законодавчої діяльності 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, в редакції Конституції України 1996 р. відсутня така норма. Це означає, що повноваження щодо підписання та оприлюднення законів у разі непідписання закону Президентом України потребують законодавчого врегулювання.

Слід розробити комплекс норм, що увійдуть до окремого майбутнього закону України «Про вето Президента України», які передбачатимуть врегулювання процедури розгляду вмотивованих і сформульованих пропозицій Президента України в разі, коли він скористався правом вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону, оскільки така невизначеність у законодавстві, на думку С.Г. Сербогіної, містить реальну загрозу перетворення акта повернення закону на повторний розгляд у певного роду «лист з найкращими побажаннями», а не правовий документ<sup>6</sup>.

Відповідно до ст. 150 Конституції України Президент України також 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.

Конституційний Суд України, до повноважень якого віднесено лише визначення відповідності Конституції України окремих правових актів чи їх положень та тлумачення Конституції та законів України, не має права своїм рішенням створювати нові правові норми. Проте прийняття практично будь-якого рішення Конституційного Суду України – як щодо встановлення відповідності Конституції України окремих правових актів, так і щодо тлумачення Конституції та законів України – передбачає певні нововведення у правових позиціях для законодавця, що спонукає його до їх врахування під час законотворчої діяльності з метою врегулювати відносини внаслідок втрати чинності положень норм законів, що були визнані неконституційними, або у перегляді системи законодавства на предмет відповідності правовим позиціям, висловленим у рішеннях Конституційного суду. При цьому такі новели можуть мати різний характер.

Так, з одного боку, окремі рішення містять пряму вказівку на те, що саме має зробити той чи інший орган (зокрема Верховна Рада) для виконання рішення з

огляду на обов'язковість правових позицій. Інші ж рішення такої вказівки не містять, але внаслідок втрати чинності нормою, визнаною неконституційною, відповідний орган для забезпечення цілісності правового регулювання суспільних відносин та уникнення прогалин має узгодити відповідні правові акти із положеннями Конституції України та рішеннями Конституційного Суду. Однак є також досить багато рішень, якими надається офіційне тлумачення, а також визнаються неконституційними окремі правові акти чи їх положення, які фактично не вимагають внесення змін до акта, положення якого тлумачилися чи визнані такими, що суперечать Основному Закону, однак внаслідок самого прийняття рішення Конституційного Суду може значною мірою змінюватися правове регулювання певного кола суспільних відносин, що також має певну новелу в законодавстві. Так, незважаючи на те, що Конституційний Суд не повинен створювати нові правові норми, цей орган має істотний вплив на систему права.

Водночас слід погодитися з думкою Л.Т. Кривенко, що юридично і фактично повноваження Конституційного Суду України у сфері законотворення підносить Конституційний Суд над загальнодержавним представницьким органом українського народу, оскільки ця інституція анулює результати діяльності парламенту, а також руйнується концептуальна ідея суверенітету народу і поділу влади, яка визнає тільки двох суб'єктів ухвалення законів: безпосередньо сам народ та його представницький орган. Так, можливості динамізму Верховної Ради України полягають у розширенні конституційних повноважень і зміцненні процедурних гарантій законодавчої прерогативи через повернення парламенту – Верховній Раді України – права тлумачення Конституції і законів України.

Отже, для результативного функціонування організаційно-правового механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України є необхідним створення умов, якими є фактори ефективності реалізації законодавчої функції, а саме організаційні (інституційні), нормативно-правові, матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, ідеологічні та інші способи і засоби матеріалізації законодавчої діяльності Верховної Ради України.

Особливої уваги серед проблем, які слід вирішити у законодавчій сфері з питань законодавчої діяльності в Україні, заслуговує, на наш погляд, прийняття законів України «Про Верховну Раду України», «Про закони і законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти», «Про вето Президента України».

1. *Майданник О.* Повноваження та форми діяльності народного депутата у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / *О. Майданник* // *Право України*. – 2007. – № 8. – С. 9–17. 2. *Гузнов А.Г.* Современный законодательный процесс: основные институты и понятия / *Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э.* – Саратов: Транст-Имаком, 1995. – С. 56. 3. *Журавський В.С.* Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект / *Журавський В.С.* – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 200. 4. *Шаповал В.* Вищі органи держави. Порівняльний аналіз / *Шаповал В.* – К.: Програма Л, 1995. – С. 26. 5. *Марцеляк О.В.* Статус депутатських фракцій і груп: вітчизняний і зарубіжний досвід / *О.В. Марцеляк* // *Часопис Київського університету права*. – 2005. – № 4. – С. 67. 6. *Серьогіна С.Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / *Серьогіна С.Г.* – Х.: Ксілон, 2001. – С. 91.