

УДК 342.52(477)



**Псалтирник О.С.**, Миколаївський державний університет імені В.О. Сухомлинського

**Псалтирник Ольга Сергіївна** – здобувач Миколаївського державного університету імені В.О. Сухомлинського. Закінчила історичний факультет Миколаївського державного університету імені В.О. Сухомлинського за спеціальністю „Історія і правознавство” з відзнакою. Брала участь у наукових конференціях Миколаєва та Дніпропетровська. Коло наукових інтересів – політико-правові проблеми державотворення України.

## Створення Верховною Радою законодавчої бази України

*Автором був застосований порівняльно-правовий метод дослідження фактів. Це дало можливість проаналізувати сучасні проблеми діяльності Верховної Ради України, а також виявити перспективи розвитку законодавчої влади України у зв'язку з конституційною реформою.*

*The author found the comparative-legal method of facts investigation. It gave the opportunity to analyse the up-to-date problems of the Supreme Rada works and to find out the prospects of the legislative power development in Ukraine in connection with the constitutional reform.*

**О**ДНІЄЮ з найголовніших передумов становлення України як демократичної та правової держави є наявність такої системи організації державної влади, яка базується на активній ролі парламенту у її здійсненні. Вплив парламенту на суспільно-політичні відносини у будь-якій державі може обумовлюватись низкою факторів: формою правління, ефективністю законодавчого процесу, системи стримувань і противаг та внутрішньої організації парламенту, якістю рішень, що приймаються загальнонаціональним представницьким органом.

Важливим кроком на шляху становлення парламентаризму в Україні стало прийняття Конституції. Основний Закон держави визначив склад, порядок формування Верховної Ради України та сферу її повноважень, статус народних депутатів, основні засади відносин парламентаризму з урядом, главою держави, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Закони “Про Рахункову палату” [1], “Про уповноваженого Верховної Ради з прав людини” [2] та інші законодавчі акти, прийняті на розвиток положень Конституції, стали важливою передумовою подальшого розвитку парламентаризму в державі. У той же час найважливіші проблеми, пов'язані з функціонуванням загальнонаціонального представницького органу, так і не були вирішені.

Однією з проблем для українського

парламенту є питання про більш ефективне використання Верховною Радою України всіх наданих їй функцій.

На даному етапі розвитку парламентаризму в Україні законодавча функція відіграє особливо важливу роль, це пояснюється тим, що, з одного боку, необхідна міцна правова база для підтримки економічних реформ, які проводяться в Україні, особливо після прийняття Конституції, з другого – необхідно враховувати й ту обставину, що головним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод особи [3, ст. 3]. Слід також підкреслити, що прийняття Конституції спонукає законодавчі органи значно активніше приводити у відповідність з нею весь масив законодавства, прийнятий раніше.

Слід зазначити, що в Україні на 2002 р. діяло 75 законів, а також кодексів колишньої УРСР, зокрема: Кримінально-процесуальний (1970 р.), Кодекс законів про працю (1971 р.), Житловий кодекс (1983 р.). Потребують приведення у відповідність з Конституцією 1996 р. і кодекси, прийняті за роки незалежності України: Повітряний кодекс (1993 р.), Кодекс про надра (1995 р.), Водний кодекс (1995 р.), Кодекс торгівельного мореплавства (1995 р.), а також Основи законодавства про культуру (1992 р.) та про охорону здоров'я (1992 р.) [110, с. 338] та інші.

Якщо розглянути весь законодавчий

масив з точки зору пріоритетності правового регулювання, то можна дійти висновку, що найбільше законів регулюють відносини економічної, фінансово-бюджетної сфер і державного будівництва, ратифікації міжнародних конвенцій, договорів, угод тощо. Найменше законів стосується питань соціального захисту, охорони здоров'я [3] тощо.

Одночасно слід зазначити, що до цього часу не набули чинності або не переведені у відповідність з Конституцією такі базові найважливіші закони, як "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (1991 р.), "Про Кабінет Міністрів України", "Про адміністративно-територіальний устрій" тощо [4, с. 339]. Виникає закономірне запитання: скільки часу необхідно парламенту України, щоб прийняти ці закони? Адже розгляд у Верховній Раді лише Цивільного кодексу тривав майже п'ять років.

Таким чином, важливою проблемою українського парламентаризму є недостатня ефективність законодавчого процесу. Кожної сесії на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи подаються сотні законопроектів, з яких законами стає незначна частина. Це зумовлюється низкою причин. Насамперед, практично відсутня попередня експертиза законодавчих актів на предмет доцільності їх прийняття, майбутніх наслідків реалізації та можливих витрат з Державного бюджету на їх реалізацію [5].

"Законодавча функція головна, але не єдина для Верховної Ради України. Виборність українського парламенту народом свідчить, що саме він є єдиним органом народного представництва" [6].

Отримуючи на виборах "представницький мандат", депутати мають виражати ті суспільні інтереси, які забезпечують виконання головної, а саме – законодавчої функції у Верховній Раді. Невміння чи небажання правильно відобразити інтереси суспільства легко деформують зміст не тільки законодавчої, а й інших функцій парламенту. Прикладів тут багато. Наша Верховна Рада, зокрема, часто "розколювалась" при обговоренні проєк-

тів Конституційного Договору, Конституції України та інших важливих питань.

Як свідчить світова практика, закони можуть приймати не тільки парламенти. Але без парламенту – кінець представницькій демократії. Представницьке правління визначальне для забезпечення існування реальної демократії, а парламенти втілюють цю функціональну ідею [7, с. 11]. Саме тому подальший розвиток парламентаризму в Україні пов'язаний з перетворенням Верховної Ради у відкриту арену подолання суперечностей між різними владними структурами, між "центром" і "місцями" тощо.

З цих позицій інтерес становить передусім проблема формування ефективно діючого парламенту. Бо теза про те, що кадри вирішують все, залишається в силі [8]. Саме на створення дієздатного і структурованого професійного парламенту спрямований Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 р. За цим законом вперше в нашій країні передбачалося проведення виборів народних депутатів України за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Те саме підтвердив і закон 2001 р.

На жаль, цей закон, як і попередній, практично не містив професійних вимог до кандидатів у народні депутати. Тут, правда, є одна деталь. Закон "Про вибори народних депутатів України" містить норму про те, що особи, обрані депутатами, звільняються з роботи або служби і відстороняються від займаних посад. Однак, як свідчить досвід, виконання відповідної вимоги виявилось не до кінця реалізованим [9]. Тобто на сьогодні не відпрацьований відповідний механізм і достатні правові гарантії забезпечення реалізації норми про недопустимість суміщення депутатської та іншої посади.

Чи не найголовнішою причиною неефективності діяльності українського парламенту була і залишається нестабільність його фракційної структури. Останнє зумовлюється цілим комплексом факторів: мажоритарно-пропорційною системою виборів, за якою лише половина конституційного

складу Верховної Ради формується на партійній основі; нормами діючого Регламенту, які не чітко розмежовують поняття фракції та депутатської групи тощо. Важливим чинником, що зумовив існування фракційної нестабільності у стінах парламенту, стало рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 р., відповідно до якого формування фракцій лише на основі партій та блоків партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах, суперечить Конституції. Внаслідок його прийняття не лише послабилась структуризація парламенту, але й стали реальними випадки неможливості формування фракцій партіями, що подолали загороджувальний бар'єр, та утворення партій на основі парламентських фракцій.

Саме ці проблеми повинен вирішити новий Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 6 квітня 2004 р., за яким вибори народних депутатів України здійснюються за пропорційною системою. Депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від політичної партії, блоків партій у багатомандатному виборчому окрузі (п. 3, ст. 1).

Наступним питанням у розвитку українського парламентаризму є проблема забезпечення діяльності Верховної Ради України у встановленому Конституцією і законами України порядку. Практика свідчить, що цей порядок, по-перше, не у всьому достатньо визначений, а по-друге – не завжди дотримується [8]. Маються на увазі, зокрема, випадки голосування при фактичній відсутності у залі засідань Верховної Ради необхідного кворуму, "видавлювання" того або іншого рішення, коли голосування з одного і того ж питання повторюються по десять і більше разів тощо.

Проблемою ефективності діяльності Верховної Ради України є її взаємодія з іншими гілками влади. Встановлена

Конституцією України форма правління, характерною особливістю якої є активна роль Президента у формуванні, діяльності та припиненні повноважень Кабінету Міністрів, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також існуюча політична практика обумовлюють незначну роль парламенту у формуванні уряду та його діяльності. Зважаючи на те, що вплив парламенту на формування уряду обмежується лише підтримкою кандидатури Прем'єр-міністра, а вплив на діяльність – ухваленням Програми діяльності, можливістю висловлення резолюції недовіри та недостатньо ефективними контрольними процедурами (Днями Уряду, депутатськими запитами, контролем за ходом виконання Державного бюджету, виключаючи при цьому можливість притягнення до політичної відповідальності конкретних міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади), реальні важелі впливу на уряд зосереджені в руках глави держави. Це, у свою чергу, не дозволяє визначити, хто є відповідальним за стан справ у державі.

Ще менше впливу має парламент на Главу держави. Єдина можливість дострокового усунення Президента з поста в порядку процедури імпичменту в силу її надзвичайної складності [3, ст. 111] практично нездійсненна.

Зрештою, конституційний розподіл повноважень між Верховною Радою і Президентом та механізм стримувань і противаг між ними такий, що створює ґрунт для постійного протистояння між законодавчою і виконавчою гілками, що підтверджується багаторічним українським досвідом.

Головним недоліком взаємодії виконавчої і законодавчої гілок влади є політична неструктурованість державної влади взагалі [10]. З одного боку, Верховна Рада України, попри останні по-

дії, мета яких – створення більшості, не може впливати на формування уряду, з іншого – Президент і уряд також не мають необхідної більшості, щоб, спираючись на неї, законодавчо забезпечити програму своєї діяльності. Більшу частину свого часу президентська команда витрачає на підготовку “вето” на закони, які приймає Верховна Рада, а остання – на їх подолання.

Передбачений нормами чинного Закону “Про комітети Верховної Ради України”, Регламенту Верховної Ради України порядок формування та функціонування комітетів парламенту містить низку недоліків, що обумовлюють низьку якість багатьох законів, прийнятих Верховною Радою, повільні темпи законотворчих робіт, неефективність контролю комітетів за діяльністю виконавчої влади. Зокрема, відповідно до чинного Регламенту Верховної Ради України при формуванні складу комітетів враховується лише принцип фракційної належності кандидата у члени комітету, а не принцип професіоналізму [9].

Негативний вплив на роботу комітетів Верховної Ради України здійснює і ряд інших факторів: відсутність відповідальності депутатів за неучасть у засіданнях комітетів, до яких їх обрано; невизначеність максимальної та мінімальної меж складу комітетів; недосконале регулювання контрольних повноважень [11].

За Конституцією України Верховна Рада України має право здійснювати парламентський контроль в межах, визначених Конституцією [3, п. 33, ст. 85]. Це, головним чином, контроль за прийняттям Державного бюджету України, за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції, контроль за додержанням конституційних прав і свобод громадян, додержанням законів та інших актів, які вона приймає. Для цього

створена Рахункова палата України, передбачена посада Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Характерно проте, що Верховна Рада, приймаючи закони, за Конституцією фактично не має права контролювати виконання багатьох з них.

Факти недодержання законності непоодинокі у процесі діяльності Верховної Ради України. Зокрема, вони виявляються в тому, що закони, які приймаються, у деяких випадках не відповідають Конституції. Верховна Рада не реагує і на порушення Конституції з боку Кабінету Міністрів України, коли постанови, які приймає цей орган, порушують положення закону, прийнятого з того ж питання. Таке становище пояснюється багатьма причинами, основними з яких є: недостатньо професійний, з точки зору фахової юридичної підготовки, склад парламенту; недостатня парламентська культура тощо.

Зміст установчої функції полягає у праві Верховної Ради безпосередньо створювати державні інститути чи брати участь у їх формуванні: Конституційний Суд України, Національний Банк України, Центральну виборчу комісію тощо [8]. Це негативно відбивається як на процедурі формування відповідних органів, так і на характері їх діяльності. Про що свідчать, зокрема, труднощі з формуванням Центральної виборчої комісії.

Тепер щодо оптимальної структури Верховної Ради України як професійного парламенту. Йдеться, зокрема, як про основні організації структури, що формуються на засадах самоуправління з числа народних депутатів (комітети, комісії тощо), так і ті, що формуються не з числа народних депутатів – апарату Верховної Ради України. Щодо перших, то виникає проблема їх сис-

теми і розмежування повноважень. Адже серед двадцяти чотирьох комітетів Верховної Ради аж чотири є "правовими", кілька "економічними" тощо. Вони часто дублюють один одного, що не на користь справі.

Що ж стосується апарату Верховної Ради, то тут теж є підстава говорити про необхідність удосконалення його структури та діяльності, створення єдиного управлінського центру, який би спрямовував і координував роботу самоуправлінських структур і цього апарату.

Отже, підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що подальший розвиток парламентаризму в Україні неможливий без докорінного підвищення ролі та зміцнення конституційної законності у процесі функціонування Верховної Ради України.

Нині конституційний розвиток України, як і інших суверенних держав, утворених на теренах колишнього СРСР, характеризує тенденція, яка чітко визначилась, – реформування основних законів. Воно здійснюється шляхом прийняття нових конституцій, а також шляхом внесення змін і доповнень в чинні

конституції, що цілком закономірно для держав перехідного періоду [12, с. 49].

Доктринальна ідея реформування чинної Конституції України, прийнятої в 1996 р., – перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, яка відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи моделі [13].

Модернізація чинної конституційної моделі Верховної Ради України відповідно до теоретичної доктрини парламентсько-президентської республіки і прогресивного західноєвропейського конституціоналізму являє собою комплексну, багатоаспектну проблему, елементи якої втілюють проекти законів про внесення змін до Конституції України, підготовлені Президентом України та народними депутатами [14].

Центральним напрямком трансформації президентсько-парламентської моделі в парламентсько-президентську є підвищення ролі Верховної Ради України, укріплення її місця в системі державної влади, розширення її повноважень, оптимізація діяльності по реалізації всіх функцій парламенту, особливо законодавчої.

### *Література*

1. Закон України "Про Рахункову палату" від 11.07.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
2. Закон України "Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 25.12.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
3. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р.
4. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. – К., 2002. – 536 с.
5. Комісарчук Ю. Нерозв'язані проблеми законодавства України // Право України. – 2002. – № 12. – С. 64-66.
6. Кривенко Л.Т. Парламент без парламентаризму? // Віче. – 1997. – № 4. – С. 16-21.
7. Светова С. Практика парламентаризму. – К., 1997. – 127 с.
8. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Віче. – 1997. – № 12 (69). – С. 23-29.
9. Коростей В. Каким быть профессиональному национальному законодательству? // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 10. – С. 3.
10. Кривенко Л.Т. Законодавча влада в системі державної влади // Вісник академічно-правових наук. – 2001. – № 1. – С. 36-43.
11. Ковриженко Д., Асланян Г. Український парламентаризм у світлі Конституції: аналіз основних проблем // Парламент. – 2001. – № 4. – С. 7-10.
12. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 154 с.