

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК ОРГАН УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ

Максакова Р.М.

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Верховна Рада України згідно зі ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні – парламентом. Як зазначає Л.Т. Кривенко, “у такому контексті діюче нормативне поняття Верховної Ради поряд з достоїнствами має великий недолік: воно однобічне, оскільки не втілює іманентну рису названого органу. Її суть полягає в тому, що Верховна Рада – не тільки єдиний орган законодавчої влади в Україні. Верховна Рада є також єдиним представницьким органом українського народу. <...> Лише представницька риса Верховної Ради обумовлює і визначає її соціальне призначення як єдиного органу в системі державної влади в Україні, через який український народ опосередковано здійснює належну йому владу. Тільки загальнодержавний представницький орган народу вправі трансформувати волю українського народу в державну волю шляхом прийняття законів” [1, с. 43].

Нагадаємо, що визнання за Верховною Радою статусу єдиного представницького органу українського народу було закріплено в Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. Зокрема, у тексті Декларації (гл. II) зазначено: “Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України” [2]. Конституція України не містить положень щодо наділення Верховної Ради України статусом органу, який може виступати від імені українського народу. Але, напевне, виходячи із зазначених вище положень Декларації, в преамбулі Конституції України було зазначено, що “Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, <...> приймає цю Конституцію – Основний Закон України”. Базуючись на положеннях преамбули Конституції сучасна юридична думка закріпила за Верховною Радою України статус загальнонаціонального представницького органу державної влади який має виключне право представляти весь Український народ і виступати від імені всього народу [3]. Але в такому разі виникає логічне запитання: чи набуває таким способом Верховна Рада

України статусу органу установчої влади народу?

Конституційний Суд України чітко виклав свою позицію щодо належності Верховної Ради України до здійснення установчої влади. Так, у Рішенні Конституційного Суду України № 4-зп від 03.10.1997 р. зазначено, що, прийнявши Конституцію України в 1996 р., парламент України здійснив установчу владу. Але на це народ лише одноразово уповноважив Верховну Раду України (так було зазначено в іншому Рішенні Конституційного Суду України № 3-зп від 11.07.1997 р.).

У зв'язку з цим отримуємо інше питання: здійснення установчої влади можливе лише через прийняття конституції держави, чи парламент України має ряд інших повноважень, пов'язаних з реалізацією установчої влади?

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування ролі Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади у здійсненні установчої влади в Україні.

III. Результати

Дослідження окресленої проблеми є новим напрямом наукових пошуків. Парламент України є постійним об'єктом наукових досліджень, але в рамках визначеної нами проблематики розглядається вперше. Як правило, парламент досліджувався з боку вивчення його функцій або повноважень. Зазначеним питанням присвячені праці ряду науковців. Це дослідження Ю.Г. Барабаша, А.З. Георгіци, Г.С. Журавльової, І.В. Котелевської, В.П. Колісника, В.В. Маклакова, О.О. Майданника, Н.М. Пригон, І.Є. Словської, М.О. Теплюка, Г.О. Федоренко та інших державознавців.

Досліджуючи всі групи повноважень Верховної Ради України, М.О. Теплюк дійшов висновку, що на підставі аналізу ст. 85 Конституції можна стверджувати, що крім інших повноважень парламент здійснює також повноваження органу установчої влади [4, с. 286]. Передусім це стосується повноваження вносити зміни до Конституції України, зазначеного у п. 1 ст. 85, ст. 155 і 156 Конституції. Щоправда, продовжує далі М.О. Теплюк, його можна також розглядати і як здійснення парламентом законодавчої функції, бо Кон-

ституція України також є законом, тільки специфічним – Основним Законом держави.

Пізнання сутності установчої влади, з нашої точки зору, невиправдано ускладнюється змішуванням уявлень про установчу та законодавчу влади, що має місце як у теорії, так і на практиці.

Так, прийняття конституції уже традиційно розглядається як реалізація установчої влади; з цього виходить, зокрема, правова позиція Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 03.10.1997 р. № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) визначив, що Конституція України, як Основний Закон держави, за своєю юридичною природою є актом установчої влади, яка належить народові. Установча влада відносно так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції) та визначено засади організації встановлених влад, включаючи законодавчу владу.

Прийняття Конституції України Верховною Радою України, зазначене в цьому Рішенні, означало, що в цьому випадку установча влада була здійснена парламентом. Натомість закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Це зумовлює їх субординацію відносно Конституції України [5]. Таким чином, за логікою вказаного рішення, Основний Закон держави не належить до категорії законів держави, що не можна визнати логічним.

В іншому рішенні Конституційного Суду України від 11.07.1997 р. (у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) зазначено, що прийняття Верховною Радою України Конституції України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується п. 1 ст. 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції, та ст. 156 Конституції України, згідно з якою, законопроект про внесення змін до розділів, що встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватися українським референдумом (п. 4 зазначеного Рішення) [6].

З цих правових позицій Конституційного Суду України випливає, що: 1) установча влада в державі є первинною; 2) основним актом установчої влади є народ, проте актом установчої влади може бути також парламент; 3) актом установчої влади є Конституція; 4) законодавча влада є встановленою владою (вторинною, або похідною); 5) актами законодавчої влади є звичайні закони держави, хоча орган законодавчої влади може змінювати у певних межах також і Основний Закон України.

новленою владою (вторинною, або похідною); 5) актами законодавчої влади є звичайні закони держави, хоча орган законодавчої влади може змінювати у певних межах також і Основний Закон України.

При цьому постає питання: хто визначає і формує встановлені влади у разі, коли немає прямого волевиявлення народу щодо прийняття Конституції від його імені законодавчим органом? За логікою рішення Конституційного Суду України таким суб'єктом є первинна влада, тобто установча влада народу. Але за відсутності народного волевиявлення з приводу Конституції це питання залишається без відповіді; на практиці ж формує визначені Конституцією встановлені влади не народ, а сама встановлена влада. Жодного акта народного волевиявлення щодо "одноразового уповноваження" Верховної Ради України на прийняття Конституції України насправді не було, і положення п. 1 ст. 85 та ст. 156 чинної Конституції жодним чином не підтверджують вказане "уповноваження", оскільки вони стали юридично значущими тільки після прийняття Конституції, а не до нього.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України, прийняття Конституції є виключним повноваженням установчої влади, а внесення змін до чинної Конституції – це повноваження законодавчої влади (Верховної Ради України), тобто встановленої влади. Тому внесення змін до Конституції розглядають, як правило, в аспекті реалізації законодавчої влади, здійснення законодавчого процесу. Хоча треба звернути увагу, що законопроект про внесення змін до розділів Конституції, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття Верховною Радою України має затверджуватися на всеукраїнському референдумі. Отже, деякі зміни Основного Закону потребують подальшого затвердження з боку установчої влади, оскільки вони стосуються визначення засад конституційного ладу в Україні, тобто закріплення статичного необхідного правопорядку в суспільстві, а отже, є виключною прерогативою установчої влади.

Продовжуючи аналізувати статус парламенту з огляду на зміст його функцій, М.О. Теплюк зазначає, що ряд повноважень парламенту, визначених у ст. 85 Конституції, не можна віднести до законодавчої функції, це:

- призначення виборів Президента України та виборів до органів місцевого самоврядування;
- усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- призначення чи обрання на посади ряду посадових осіб, у тому числі надання

Держава та регіони

- згоди на призначення главою держави прем'єр-міністра України;
- призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- призначення на посаду та звільнення з посади голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України голови Антимонопольного комітету України, голови Фонду державного майна України, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;
- призначення третини складу Конституційного Суду України;
- обрання суддів безстроково;
- дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України [4]. Всі ці повноваження спрямовані на реалізацію установчої функції парламенту, а отже, їх реалізація передбачає здійснення парламентом повноважень органу установчої влади.

Таким чином, парламент є одним із органів, який, крім виконання законодавчої влади, дійсно також здійснює ще й установчу владу, а саме ряд повноважень установчої влади. До речі, із передбачених у ст. 85 Конституції повноважень парламенту, які закріплені в 36 пунктах зазначеної статті, абсолютна більшість – 19 пунктів – це повноваження установчої влади. Отже, незва-

жаючи на визначений у Конституції статус Верховної Ради як органу законодавчої влади, – парламент України посідає вагоме місце у здійсненні установчої влади через закріплені в ст. 85 установчі повноваження.

Як зазначають автори коментаря до Конституції України, Верховна Рада виконує установчі функції, беручи участь у формуванні інших органів влади, здійснюючи парламентський контроль за їх діяльністю, а також через вільно обраних народних депутатів представляє Український народ і діє в інтересах усіх громадян України [7]. Свою позицію щодо цього питання висловив і Конституційний Суд України, який у своєму Рішенні № 4-зп від 03.10.1997 р. зазначив, що, прийнявши Конституцію України в 1996 р. Парламент України здійснив установчу владу, але на це народ лише одноразово уповноважив Верховну Раду України – так було зазначено в іншому Рішенні Конституційного Суду України № 3-зп від 11.07.1997 р.

Як відомо, ради різних рівнів є представницькими органами, органами народного волевиявлення. Вони формують і реалізують колективну думку народу з питань суспільного і державного життя.

Верховна Рада України здійснює ряд функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, передбачені Конституцією України. Функції, які реалізує парламент, умовно поділяють на дві групи: 1) пов'язані зі змістом її діяльності або за сферами реалізації (це політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції); 2) владні функції (до яких належать законодавча, установча, функція парламентського контролю, бюджетно-фінансова, міжпарламентських зв'язків). Чільне місце в діяльності парламентів займає установча функція, про що ми говорили вище.

Зміст установчої функції, як і її назва, сприймаються неоднозначно представниками різних наукових кіл. Зокрема, іноді установчу функцію називають державотворчою, організаційною [8, с. 267], або номінаційною. Більшість науковців (М.Н. Пригон [9, с. 21], І.В. Котелевська [10, с. 10–11], В.П. Колісник і Ю.Г. Барабаш [11, с. 258–265], Г.О. Федоренко [12, с. 13], О.О. Майданник [13, с. 218], І.Є. Словська [14, с. 114]) ототожнюють установчу, державотворчу, організаційну і номінаційну функції. Зміст установчої функції, на їх думку, полягає в участі парламентів у формуванні інших органів державної влади, призначенні чи обранні на вищі державні посади і звільнення з них вищих посадових осіб [8, с. 27], формуванні організаційних структур, спеціальних комісій тощо [15, с. 81–82].

Існує й інший підхід до розуміння змісту установчої функції. Так, Г.С. Журавльова

з обмежує установчу та номінаційну функції. На її думку, установча функція зводиться до прийняття парламентом законів про внесення змін до Конституції, а номінаційна функція полягає у здійсненні парламентом кадрових призначень [16, с. 9–10].

Ряд дослідників (А.З. Георгіца [17, с. 326–330], В.В. Маклаков [18, с. 636–689], Г.С. Журавльова [16, с. 9–10]) вважають, що кадрові призначення в судовій сфері (призначення суддів на посади) та притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави (імпідмент) належать не до установчої, а до судової, або так званої квазісудової функції парламенту.

IV. Висновки

Враховуючи різноманітність функцій, які здійснює Верховна Рада України, її конституційний статус не обмежується рамками функціонування органу законодавчої влади. Вагоме місце в діяльності парламенту займає реалізація ним установчої функції, або, як зазначають у літературі, ряду повноважень органу установчої влади, або установчих повноважень.

Здійснення Верховною Радою України повноважень органу установчої влади відбувається через:

- прийняття Конституції або внесення змін до неї;
- участь парламенту у формуванні інших органів державної влади, призначенні чи обранні на вищі державні посади і звільнення з них вищих посадових осіб, формуванні організаційних структур, спеціальних комісій тощо.

Принциповою розбіжністю між установчою і законодавчою владою визначено таке: прийняття Конституції є виключним повноваженням установчої влади, а внесення змін до чинної Конституції – це повноваження законодавчої влади (Верховної Ради України).

Література

1. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю. // Л. Кривенко // Віче. – 1997. – № 9. – С. 42–60.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Український парламентаризм: минуле і сучасне / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 218; Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підруч. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; [за заг. ред. В.Л. Федоренка]. – 2-ге вид., перероб. і доопр. – К.: Алерта: КНТ: Центр учбової літератури, 2010. – С. 235.
4. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. – Т. 2 / [за заг. ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: Юридична думка, 2008. – 800 с.
5. Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – С. 59.
6. Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 85.
7. Коментар до Конституції України: науково-популярне видання / [ред. кол. В.Ф. Опришко (голова)]. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 177.
8. Український парламентаризм: минуле і сучасне / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
9. Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук / М.Н. Пригон. – СПб., 2004. – 180 с.
10. Котелевская И.В. Современный парламент / И.В. Котелевская // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5–13.
11. Конституційне право України / [за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша]. – Х., 2010. – 416 с.
12. Федоренко Г.О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.О. Федоренко. – К., 2001. – 18 с.
13. Майданник О.О. Конституційне право України / О.О. Майданник. – К., 2011. – 380 с.
14. Словська І. Класифікація функцій парламенту / І. Словська // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 7. – С. 112–114.
15. Крестовська Н.М. Теорія держави і права: елементарний курс / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. – Х., 2008. – 432 с.
16. Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення та розвитку парламентаризму в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.С. Журавльова. – Х., 1999. – 19 с.
17. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн / А.З. Георгіца. – Чернівці, 2001. – 431 с.
18. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть / В.В. Маклаков. – М., 2006. – 896 с.

Максакова Р.М. Верховна Рада України як орган установчої влади

Анотація. У статті досліджено належність парламенту України до здійснення установчої влади. Розкрито зміст установчої функції Верховної Ради України. Виявлено принципову розбіжність між установчою і законодавчою владою.

Ключові слова: Верховна Рада України, закон, законодавча влада, Конституція, парламент, установчі повноваження, установча функція.

Держава та регіони

Максакова Р.Н. Верховная Рада Украины как орган учредительной власти

Аннотация. В статье проведено исследование принадлежности парламента Украины к осуществлению учредительной власти. Раскрыто содержание учредительной функции Верховной Рады Украины. Выявлена принципиальная разница между учредительной и законодательной властью.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, закон, законодательная власть, Конституция, парламент, учредительные полномочия, учредительная функция.

Maksakova R. Verkhovna Rada of Ukraine as a constituent organ of power

Annotation. In this paper a study of the Ukrainian Parliament belonging to the implementation of the constituent power. Disclosure of inaugural function of the Verkhovna Rada of Ukraine. Revealed a fundamental difference between constituent and legislative power.

Key words: The Verkhovna Rada of Ukraine, law, legislature, Constitution, parliament and the constituent power, the founding function.