

МІСЦЕ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

THE PLACE OF LEGISLATIVE POWER IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM

Ковальчук А.Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права

Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Аналізується загальнодержавна система органів, на яких покладено функцію гарантування національної безпеки. Зважаючи на конституційний принцип розподілу влади, робиться пропозиція про окремий розгляд законодавчої гілки влади як суб'єкта гарантування національної безпеки. Законодавча влада в Україні представлена єдиним органом – Верховною Радою України. У статті розглянуто функції Верховної Ради України та можливість їх ефективного застосування для гарантування національної безпеки взагалі та фінансово-економічної безпеки зокрема. Пропонується розширення суб'єктів законодавчої ініціативи, а також широке залучення громадськості до законотворчої діяльності Верховної Ради України.

Ключові слова: безпека, національна безпека, законодавча влада в Україні, Верховна Рада України, законність, повноваження, функції.

Автор анализирует общегосударственную систему органов, на которых возложена функция гарантирования национальной безопасности. Также, исходя из конституционного принципа разделения властей, предлагается отдельно рассмотреть законодательную ветвь власти в качестве субъекта гарантирования национальной безопасности. Законодательная власть в Украине представлены единственным органом – Верховной Радой Украины. В статье рассматриваются функции Верховной Рады Украины и возможность их эффективного применения для обеспечения национальной безопасности вообще и финансово-экономической безопасности в частности. Предлагается расширить круг субъектов законодательной инициативы, а также привлечь общественность к законотворческой деятельности Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, законодательная власть в Украине, Верховная Рада Украины, законность, полномочия, функции.

The author analyzes the national system of bodies entrusted with the function of providing of national security. Based on the constitutional principle of separation of powers, the proposal to separate consideration of the legislative power as a subject of national security was made. Legislative power in Ukraine is presented the only body – the Verkhovna Rada of Ukraine. The article analyzes the functions of parliament and the possibility of their effective use to ensure financial and economic security. The proposal for expansion of the subjects of legislative initiative and broad public involvement in the legislative activity of parliament is done.

Key words: security, national security, legislative power in Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, legitimacy, authority, functions.

Постановка проблеми. Національна безпека – це такий стан, який характеризується захищеністю життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якого забезпечується сталий розвиток усіх сфер держави [2]. Особливо важливу роль у гарантування безпеки відіграє побудова державного механізму, який би був здатен швидко адаптуватися до виникнення потенційних загроз, виявляти їх, нейтралізувати та створити умови, що перешкоджали б реалізації таких ризиків у майбутньому. Тому побудова вищезазначеного державного механізму є вкрай необхідною. У Конституції України зазначено, що державна влада в Україні поділена на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) [1]. Однак в Україні законодавча влада посідає особливе місце у вказаній системі поділу влад. Таке явище не випадкове, воно обумовлене певними причинами й обставинами. По-перше, у наш час в Україні закони відіграють провідну роль у регулюванні суспільних відносин.

На відміну від інших джерел права (наприклад, правового прецеденту, правового звичаю тощо – А. К.), більшість правовідносин, які виникають в Україні, регулюються саме законами. Це пояснюється тим, що, як вказували Р. Давід і К. Жоффре-Спінозі, Україна завжди входила в романо-германську правову сім'ю [9, с. 28]. Адже, як зазначає В. Теліпко, у романо-германській правовій сім'ї кодекси (поряд з іншими нормативно-правовими актами, передусім, звичайними законами – А. К.) регулюють практично всі важливі сфери суспільного життя та є основними джерелами права [8, с. 495]. Тому ефективне функціонування законодавчої гілки влади в Україні є дуже важливим. По-друге, у ст. 75 Конституції України вказано, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [1]. Така конституційна норма закріплює певну «законодавчу монополію», тобто закони має право ухвалювати виключно Верховна Рада України (далі – ВРУ). Законодавчі акти є правовою основою

механізму гарантування національної безпеки взагалі. Від ефективності функціонування ВРУ на пряму залежить стан правового гарантування національної безпеки.

Стан опрацювання. Функціонуванню законодавчої гілки влади було приділено значну увагу з боку вітчизняних науковців, серед яких хотілося б виділити: А. Георгіца, В. Крутського, О. Скакун, В. Шаповала, П. Шляхтуна, Ю. Шемшученка, Ю. Фрицького. Але діяльності законодавчої гілки влади не було приділено достатньої уваги з погляду її участі в механізмі гарантування національної безпеки. Хоча, виходячи з положення ст. 92 Конституції України, виключно законами України регулюються найважливіші суспільні відносини, що виникають. Законодавче регулювання таких правовідносин є дуже важливим, оскільки не тільки спрямоване на виконання функцій держави, а також забезпечує функціонування держави. Зазначене доводить не тільки особливе місце законодавчої гілки влади в системі поділу влади, а також важливість ефективності діяльності Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу.

Мета статті. Зважаючи на важливе місце законодавчої влади в системі національної безпеки, вважаємо за необхідне уточнити її місце і роль у загальнодержавному механізмі гарантування національної безпеки.

Викладення основного матеріалу. Законом України «Про основи національної безпеки України» передбачені об'єкти і суб'єкти національної безпеки. Так, так згідно зі ст. 4, одним із суб'єктів гарантування національної безпеки є Верховна Рада України [2].

У ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» зазначено, зокрема, що Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України й інших військових формувань, створених відповідно до законів України. Крім того, ст. 10 уточнено, що однією з функцій суб'єктів гарантування національної безпеки України є створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки [2]. Сьогодні в здійсненні законодавчої діяльності в Україні спостерігаються певні проблеми. Це характеризується, перш за все, недостатньою якістю законодавства України. Наприклад, досить частими є такі негативні явища, як регулювання однакових суспільних відносин різними законодавчими актами, колізії в законодавстві України (тобто, неоднакове регулювання тих самих суспільних відносин різними нормативно-правовими актами – А. К.), прогалини в законодавстві (тобто, відсутність законодавчого регулювання певних суспільних відносин або недостатнє їх регулювання – А. К.), навмисне затягування ухвалення рішень тощо.

У Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері зазначено, що недостатня активність законодавчої влади породжує низку чинників, що негативно відображаються на діяльності всіх галузей економіки. У ній уточнюються такі загрози: гальмування розгляду й ухвалення законопроектів, що врегульовують інвестиційну діяльність; подекуди ігнорується пропозиції виконавчої гілки влади щодо вдосконалення чинного законодавства; пасивне ставлення до реального розвитку мережі національних інституціональних інвесторів [5]. Такі негативні тенденції стосуються не лише законодавчого врегулювання економічної сфери держави.

Усі зазначені негативні явища, що супроводжують процес законотворення, безумовно, негативно впливають на стан національної безпеки. Тому важливо розробити пропозиції щодо вдосконалення ефективності, раціональності, вчасності ухвалення рішень ВРУ. Це можуть бути як організаційні, так і правові важелі.

Також варто зазначити, що разом із законотворчою діяльністю ВРУ здійснює й інші функції: представницьку, фінансову, засновницьку (установчу), контрольну. Водночас особливо варто виділити представницьку функцію. Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади є народ. Тобто народні обранці представляють волю народу, водночас іноді ігноруючи задекларовані Конституцією України права і свободи. Тому друга проблема в гарантуванні національної безпеки з боку законодавчої гілки влади – деяка відокремленість влади від народу. Зменшення значення й інших функцій ВРУ негативно позначається на ефективності гарантування національної безпеки України.

З метою підвищення ефективності діяльності законодавчої гілки влади варто розглянути більш детально походження і суть законодавчої діяльності взагалі та функцію законодавчого органу зокрема. Ю. Фрицький вважає, що законодавча влада в Україні є основною гілкою, або формою, видом єдиної державної влади, побудованої за принципом поділу єдиної державної влади, яка здійснюється єдиним органом законодавчої влади в Україні – Верховною Радою України, згідно з визначеними Конституцією повноваженнями, за допомогою організаційно-правових і організаційних форм діяльності та відповідних методів роботи, з метою ухвалення законів і інших нормативно-правових актів із питань власних повноважень у галузях державного будівництва, є канонічною для економічного й соціально-культурного розвитку, державного бюджету, формування внутрішньої та зовнішньої політики, створення визначених Конституцією державних органів на підставі співробітництва і координації з іншими гілками державної влади з використанням системи стримувань і противаг і парламентського контролю [12, с. 34–35].

А. Георгіца вказує на те, що термін «законодавча влада» вживається в кількох значеннях: це орган, який, згідно з Конституцією України, має право ухвалення та зміни законів; функція щодо ухвалення

законів; іноді законодавчу владу водночас розуміють і як орган, і як функцію щодо ухвалення законів [6 с. 100]. О. Скакун трактує законодавчу владу як делеговану народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Конгресі, Сеймі та ін.) державну владу, що має виключне право ухвалювати закони. Також О. Скакун зазначає, що законодавча влада є галуззю (інститутом, гілкою, сферою) державної влади, що делегована народом своїм представникам у парламенті, та наділена виключними повноваженнями з ухвалення законів. П. Шляхтун зауважує, що законодавча влада є сукупністю повноважень із видання законів [11, с. 124–129].

Ю. Шемшученко під час тлумачення терміна «законодавча влада» виділяє три складника такого поняття: самостійну гілку щодо інших класичних гілок – виконавчої та судової, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення. Сукупність повноважень щодо ухвалення законів та інших законодавчих актів. Сукупність організаційних форм реалізації таких повноважень. Енциклопедичний юридичний словник за редакцією В. Крутських розкриває такі аспекти змісту законодавчої влади: одна із влад, що згідно із принципом поділу влад урівноважують одна одну. Сукупність повноважень видання законів. Сукупність державних органів, що здійснюють зазначені повноваження [13]. На думку В. Шаповала і Г. Журавльової, поняття законодавчої влади варто вживати на позначення: змісту і наслідків волевиявлення народу (виборчого корпусу) на законодавчому референдумі; сукупності повноважень різних елементів державного механізму (насамперед, парламенту), прямо співвіднесених із законотворчістю.

Також варто розглянути визначення поняття «законодавча влада», які існують в іноземних країнах.

Наприклад, у Французькій доктрині законодавча влада асоціюється із владою, яка ухвалює закони. У Великобританії існує таке визначення поняття «законодавча влада» (legislature) – це національні збори, головним або єдиним завданням яких є ухвалення або зміна закону [6, с. 101]. Вважають, що перший парламент як орган законодавчої влади виник у Великобританії, і це був компроміс між буржуазією, що зароджувалась, і дворянством, оскільки його створено як орган, який згладжував протистояння між цими двома групами населення. Отже, можна дійти висновку, що законодавча гілка влади представляє інтереси народу й ухвалює законодавчі акти, якими регулюється діяльність усього державного механізму на благо народу, є невід'ємним елементом системи національної безпеки, оскільки без ефективного функціонування законодавчої влади, ефективного функціонування системи національної безпеки неможливе. Зважаючи на вищезазначене, для гарантування національної безпеки необхідно таке: по-перше, представники народу у ВРУ не повинні втрачати зв'язок з народом; по-друге, варто розробити заходи, які б забезпечили реальність і відповідність законодавчих актів потребам громадян.

На виконання такої настанови треба детально розглянути функції ВРУ. Законопроектна функція ВРУ полягає в розробленні проектів актів, попередньому розгляді й доопрацюванні, підготовці висновків і пропозицій по законопроектах, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи, а також поданні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи. Суб'єкти законодавчої ініціативи встановлені конституцією України (ст. 93). Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроекти, визначені президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово [1]. На наш погляд, таке обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи дещо гальмує вчасність ухвалення необхідних норм, а також породжує лобіювання інтересів певних політичних груп, корупцію. І знову ж, негативно впливає на гарантування національної безпеки.

Для усунення такого негативного чинника треба розширити коло суб'єктів законодавчої ініціативи. Необхідно створити умови, які дозволять громадянам об'єднуватись і звертатись до Українського парламенту з конкретними законодавчими ініціативами. Такий захід забезпечить безперервну демократію, тобто зворотній зв'язок між народним обранцем і його виборцем, і дозволить ухвалювати норми вчасно, а отже, ефективно.

Також для забезпечення тісного взаємозв'язку між законодавчою гілкою влади та громадянами варто повернутися до розгляду законопроекту «Про основні засади парламентського контролю в Україні», тобто розширити контрольну функцію парламенту. Сьогодні комітети ВРУ наділені вагомими контрольними функціями, наслідки реалізації яких позначаються на функціонуванні не лише Верховної Ради України, але й усієї системи публічної влади. Комітети аналізують практику застосування законодавчих актів, беруть участь у проведенні «Години запитань до Уряду», організують парламентські слухання і слухання в комітетах, контролюють виконання державного бюджету, готують і подають запити до президента, взаємодіють зі спеціальними органами парламентського контролю – Рахунковою палатою і уповноваженим Верховної Ради України із прав людини. Цілком виправданою є практика витребування матеріалів і документів від органів держави, підприємств, установ і організацій та їх посадових осіб, внесення пропозицій щодо порядку денного пленарних засідань, призначення доповідачів (співдоповідачів) з обговорюваної проблеми, створення підкомітетів у складі не менше трьох осіб для вирішення конкретного самостійного завдання в межах основного напрямку діяльності [4]. Але комітети не наділені значним переліком повноважень, достатнім для оптимальної реалізації визначеної функції ВРУ. На жаль, контрольна діяльність Парламенту регламентована фрагментарно, подекуди чинні норми суперечать одна одній, не визначено положення окремих суб'єктів, які мають повноваження здійснення

парламентського контролю. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади як правова форма діяльності Парламенту потребує більш детальної процедурно-процесуальної регламентації.

Реалізація Верховною Радою України повноважень щодо здійснення парламентського контролю передбачається і Конституцією України, але закону, що врегулює такий вид діяльності Верховної Ради України не існує. Відсутність такого закону породжує різне тлумачення положень Конституції. Для забезпечення ефективності здійснення парламентського контролю необхідно, щоб він здійснювався в межах чинного законодавства.

Висновки. Для ефективного гарантування національної безпеки необхідне уточнення місця і ролі ВРУ в зазначеному процесі. Такий обов'язковий захід дасть можливість окреслити функції ВРУ та порядок їх здійснення. Під час реалізації зазначених функцій можна виділити шляхи налагодження

тісного зв'язку між ВРУ та громадянами. На наш погляд, такому процесу буде сприяти ухвалення Закону України «Про основні засади парламентського контролю в Україні», метою якого буде: встановлення відповідності діяльності підконтрольних об'єктів як на території України, так і за її межами; встановлення доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо; виявлення відхилень від конституційних засад державних програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності тазасобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності, згідно з повноваженнями суб'єкта контролю. Ухвалення вищезазначеного закону також допоможе розширити напрями взаємодії, співпраці ВРУ із громадськістю, що позитивно вплине на гарантування національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
4. Про комітети Верховної ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80/page2>
5. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р // Урядовий кур'єр. – 12 вересня 2012 р. – № 164. – С. 15–16.
6. Георгіца А. Законодавча влада : поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади / А. Георгіца // Право України. – 2009. – № 11. – С. 100–117.
7. Словська І. Законодавча влада : тлумачення дефініції та суб'єкти / І. Словська // Юридична Україна. – 2011. – № 3. – С. 33–38.
8. Теліпко В. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / В. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 576 с.
9. Хаустова М. Правова система України серед правових систем сучасності / М. Хаустова // Проблеми законності. – 2013. – № 123. – С. 23–33.
10. Шаповал В. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : [навч. посібник] / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 46.
11. Шляхтун П. Конституційне право України : [підручник] / П. Шляхтун. – К. : Освіта України ; КНТ, 2008. – 297 с.
12. Фрицький Ю. Конституційне право України : [підручник] / Ю. Фрицький. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Юрінком-Інтер, 2006. – 512 с.
13. Юридичний енциклопедичний словник / за заг. ред. В. Крутських ; третє вид., доп. – М. : Инфра-М, 2003. – VI. – 450 с.