

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*Джура Е. Е.,
магістрант факультету
європейського права та правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Чинна Конституція України серед усіх функцій і повноважень парламенту виділяє законодавчу функцію як основну, профільну. Практичне її втілення провадиться через законодавчий процес, який полягає у трансформації об'єктивних законів суспільного розвитку на юридичну мову у відповідній юридичній формі [1].

Очевидно що правотворчість не можна зводити до законотворчості. Законотворчість є виключною прерогативою представницьких вищих органів держави у передбачених законом випадках [9, с. 192-193]. Законотворчість - важлива складова частина правотворчості, яка забезпечується прийняттям законів.

У тлумачному термінологічному словнику з конституційного права за редакцією Л.Р.Наливайко та М.В. Беляєвої правотворчість визначається як складний процес створення і розвитку чинного права як єдиної та внутрішньозлагодженої системи загальнообов'язкових норм, що регулюють суспільні відносини; офіційна діяльність компетентних державних органів із розробки проектів, прийняття, введення в дію, зміни, доповнення або скасування нормативно правових актів [13, с. 274]. За цим підходом правотворчість є поняттям більш ширшим, ніж законотворчість.

Безперечно, законотворчість є складовою правотворчості; результатом законотворчості є прийняття законів. У свою чергу, результатом правотворчості є всі нормативно-правові акти, що існують у правовій системі. Тому термін законотворчість стосується виключно законодавчих актів і не охоплює усього змісту правової системи [12, с.35].

Планування законодавчого процесу спрямовується на створення цілісної, науково обґрунтованої системи законодавства і повинно забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України, координацію законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, залучення до законопроектних робіт відповідних наукових установ, громадських організацій та використання у цій діяльності результатів наукових досліджень [4].

До негативних чинників сучасного стану правотворчого процесу можна віднести: відсутність належної правової основи законодавчого процесу, відсутність налагодженого механізму реалізації права законодавчої ініціативи відповідними суб'єктами, робота над "сирими", недосконалими законопроектами в комітетах парламенту, неефективний розподіл часу на парламентських засіданнях, відсутність налагодженого механізму співпраці виконавчої та законодавчої влади у процесі законотворення та інш. Подолання зазначених негативних чинників слід розглядати в якості гарантій ефективного процесу прийняття законів і вагомим кроком до побудови демократичної, правової держави [10, с.47].

Щодо дискусії по структурі парламенту, то очевидно, що запровадження верхньої палати Парламенту буде здійснене лише у віддаленій перспективі, в умовах політичної стабільності, потреби державно-правового розвитку України визначають необхідність практичного втілення згаданого завдання. Більш швидкий сценарій запровадження двопалатного Парламенту є можливим за умови прийняття нової Конституції України шляхом застосування референдарної процедури чи схвалення її конституантою [5, с.54].

Іншим вкрай важливим питанням розбудови парламентаризму є проблема ефективної діяльності парламентської опозиції в Україні вкрай необхідне законодавче закріплення її правового статусу та гарантій функціонування. Вивчення, осмислення та впровадження зарубіжного досвіду функціонування парламентської опозиції необхідно здійснювати з урахуванням особливостей історичного розвитку політико-правової системи

України та специфіки сучасної вітчизняної партійної системи [8, с.24-25].

Щодо конституційного контролю, то він у конституційно-правовій теорії розглядається як найважливіший елемент системи стримувань і противаг: обмежуючи зловживання владою, конституційне правосуддя виступає важливою гарантією дотримання конституційно передбаченої системи стримувань і противаг [7, с. 56-5].

Українська правова система загалом слідує загальноєвропейським та російським тенденціям, коли дискусія стосовно загальної обов'язковості судових рішень розвивається на основі поняття судової практики, а не судового прецеденту, вказуючи на необхідність наявності певної лінії справ або роз'яснень (еквівалент європейської «усталеної судової практики») з певних правових питань [5, с.54].

Сказане підтверджується і змістом Основного Закону України. Серед трьох гарантів верховенства Конституції України – Верховної Ради України, Президента України, найважливіша роль належить органу конституційної юрисдикції.

Системі стримувань і противаг Конституційний Суд України займає таке положення, яке дає йому змогу визначати всю систему правових координат державно-політичного життя країни. Зокрема, Конституційний Суд України вирішенням питання щодо конституційності нормативно-правових актів вищих органів державної влади України може контролювати ці органи, тим самим – бути одним із найдієвіших учасників системи стримувань і противаг. Виконання рішень конституційного суду іншими вищими органами державної влади завершує процедуру конституційного контролю. [6, с.35].

Юридичні характеристики актів, що приймаються органом конституційної юрисдикції, визначальною мірою обумовлюють положення та роль Конституційного Суду України в системі стримувань і противаг і в механізмі захисту конституційної законності. У зв'язку із цим особливого значення набуває теза про ненормотворчу природу діяльності Конституційного Суду України у здійсненні його основних повноважень. Заперечення цієї тези, по суті, вивело б цей орган із системи поділу влади і

перетворило б його на основну загрозу верховенства Основного Закону України.

Слід зазначити, що вчені, котрі визнають правотворчий характер актів КСУ, дотримуються різних поглядів на питання щодо визначення їх юридичної природи. Так, М. Костицький, М. Мазур, О. Скакун, В. Тесленко, С. Шевчук вважають, що прийнятті КСУ рішення є судовими прецедентами завдяки своїй казуальності та процесуальному режиму конституційного провадження. На думку В. Погорілка та В. Федоренка, висновки й рішення КСУ є нормативно-правовими актами. Своєрідну позицію займає Б. Малишев, котрий наполягає на тому, що рішення КСУ відрізняються від класичних судових прецедентів і мають квазіпрецедентний характер [14, с.65-66].

За змістом чинного законодавства Конституційний Суд України виступає однією з ланок судової влади, який здійснює судочинство шляхом конституційного правосуддя у процесі вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (ст. 150 Основного Закону) і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Особливість статусу Конституційного Суду України в межах судової гілки влади полягає в тому, що як спеціалізований суд, він стоїть у межах своєї компетенції над судами загальної юрисдикції, котрі не можуть вирішувати питання конституційності правових актів, офіційного тлумачення Конституції України. Віднесення органу конституційної юрисдикції України до системи судових органів має важливе значення у визначенні його положення в системі стримувань і противаг, оскільки на Конституційний Суд України розповсюджується положення ст. 14 Закону «Про судоустрій України» про самостійність судів і незалежність суддів.

На жаль, Закон про Конституційний Суд України (далі – Закон № 422/96-ВР) не визначає правило, згідно з яким орган конституційної юстиції є зв'язаний правом. Також привертає увагу відсутність у Законі № 422/96-ВР визначення критеріїв допустимості конституційних подань, конституційних звернень. Тому КСУ, виходячи із положень Закону, визначає такі критерії допустимості самостійно [17].

Існує дискусія з приводу правомірності конституційного контролю конституційних законопроектів перед стадією остаточного схвалення Закону про внесення змін до Конституції України. Конституційний Суд стоїть на позиції, що на цій стадії конституційний законопроект підлягає повторній процедурі превентивного конституційного контролю, якщо до нього «було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України» [5, с.54].

Також дискусійним є питання про участь Конституційного Суду в установчій процедурі, оскільки він є заснованим (вторинним) інститутом влади. Водночас, Конституція України передбачає домінування парламенту в установчій процедурі і деякою мірою Конституційний Суд за такої системи виступає гарантом забезпечення додержання вимог справедливої правової процедури за матеріальними та процесуальними критеріями [17].

Висновки. Конституційний Суд шляхом динамічного тлумачення Конституції України здійснює правотворчу функцію. Вона не підмінює законодавця і не є посяганням на конституційний принцип поділу влади, оскільки результатом тлумачення не є творення правової норми, а лише конкретизація і деталізація Конституції у конкретно-історичній обстановці.

Бесперечно, головним завданням і викликом єдиного органу конституційної юрисдикції – не модифікувати за допомогою своїх рішень (висновків) норми Конституції і законів України, а виявляти їх реальний зміст, не “виправляти” конституційні приписи, а тільки тлумачити їх. Функціональне призначення Конституційного Суду України полягає у правоохоронній функції і в жодному випадку не у правотворчій. Зокрема, правозастосовчі акти Конституційного Суду України поширюють свою дію на індивідуально-визначених суб’єктів і створюють для них у межах і на основі абстрактних норм права конкретні права й обов’язки. Однак застосування норм права не може бути свідченням їх розвитку .

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц.вісн. України. - 2004. - № 9. - Ст. 535.
2. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 49. - с.272.
3. Закон України “Про судоустрій України” // Урядовий кур’єр. – 2003. – № 58. – С. 5
4. Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні - К.: Реферат, 2006. - 424 с.
5. Єрмолаєв В. Деякі питання становлення вітчизняного парламентаризму в новітню добу[Електронний ресурс] / В. Єрмолаєв // Вісник Академії правових наук України. - 2010. - № 2. - С. 52-60. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2010_2_6.pdf.
6. Задирака Н.Ю. Теоретико-правові питання законотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Н.Ю. Задирака. - К., 2005. - 22 с.
7. Мазурик К.З. Характеристика законотворчества и определения факторов, которые влияют на нее / К.З. Мазурик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 2012. - №2 (1). - С. 3-6.
8. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3 (24-25). – С. 69-77.
9. Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління [Електронний ресурс] / С. Михалюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2009. - Вип. 1. - С. 192-197. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_1_26.pdf.
10. Росенко М.І. Щодо проблемних питань становлення парламентаризму в Україні та розвитку громадянського

- суспільства: прозорість влади / М.І. Росенко // Ефективність державного управління. - 2012. - Вип. 30. - С. 47-57.
11. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. - К.: АртЕк, 2001. - 224 с.
 12. Тодика Ю., Марцеляк О. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4 (11). – С. 35.
 13. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / укладачі: Л.Р.Наливайко, М.В. Беляєва. - К.: «Хай-Тек Пресс», 2013. - 342 с.
 14. Француз-Яковець Т.А. Межі впливу верхніх палат парламентів на законодавчий процес[Електронний ресурс] / Т. А. Француз-Яковець // Університетські наукові записки. - 2012. - № 4. - С. 65-70. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2012_4_11.pdf.
 15. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підруч. / Шаповал В.М. - К.: Юрінком Інтер, 2010. - 276 с.
 16. Шварцева М.І. Становлення та розвиток Європейського парламентаризму [Електронний ресурс] / М. І. Шварцева // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2013. - № 26. - С. 601-606. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/app_2013_26_82.pdf.
 17. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. - К.: Реферат, 2007. — 640 с.

Науковий керівник – д.ю.н., проф. Савчин М.В.