

КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОСТІ, ПРАВА І БЕЗПЕКИ

УДК 342.562.5(477)

Т.О. БРИНЬ

Секретаріат Конституційного Суду України

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У ВДОСКОНАЛЕННІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ¹

Розглянута роль Конституційного Суду України у сприянні утвердження верховенства права у процесі нормативного контролю.

За статтею 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, і ефективність реалізації його законодавчої функції безпосередньо залежить від організації роботи парламенту. Практика свідчить, що ефективне здійснення Верховною Радою України законодавчої функції окрім іншого вимагає уточнення і доповнення положень Конституції України щодо законодавчої компетенції парламенту, відпрацювання більш досконалого юридичного механізму підготовки законопроектів і процедури прийняття законів парламентом. Колишній Голова Верховної Ради України у статті "Парламентаризм в Україні – шляхи і тенденції розвитку" наголошує, що "потребують також переосмислення як конституційні засади, так і причина відносин Верховної Ради України з Конституційним Судом України, діяльність якого значною мірою і не завжди позитивно впливає на зміст законодавчої діяльності парламенту" [1, с.7].

Значний вклад у підвищення дієвості Конституційного Суду України внесли В.Є. Скомороха, А.О. Селиванов, Ю.М. Тодика та інші; зокрема, значення Конституційного Суду України в системі судового контролю держави розглядала К.М. Рудой [2].

Як єдиний орган конституційної юрисдикції, Конституційний Суд України має вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України (стаття 147 Конституції України).

Відповідно до положень статті 75, пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України, прийняття законів належить до компетенції Верховної Ради України. Конституційний Суд України, який здійснює конституційний контроль як незалежний напрям державно-владної діяльності, не втручається у законодавчу діяльність парламенту. При цьому перевага надається не попередньому, а наступному конституційному контролю щодо законів та

інших нормативних актів парламенту, який впроваджено і в Україні. Попередній контроль здійснюється лише щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України та міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ратифікацію).

Суддя Конституційного Суду України В.Є. Скомороха вважає, що необхідно передбачити положення про право судів усіх рівнів, а не тільки Верховного Суду України, звертатися до Конституційного Суду України для вирішення питань щодо конституційності законів. Сьогодні спостерігаються спроби обмежити повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів України, пропонується передати їх законодавцеві.

Офіційне тлумачення законів України здійснюється, як правило, одночасно з офіційним тлумаченням положень Конституції України, яким закони мають відповідати, або в контексті цих положень. Якщо офіційні тлумачення Конституції України та законів України віднести до компетенції різних органів, то неминуче постане питання, яким чином ці органи узгоджуватимуть свої правові позиції з розглянутих ними питань, оскільки вони не можуть втручатися у сферу компетенції один одного. До того ж офіційне тлумачення законів є поки що єдиним засобом захисту прав людини і громадянина Конституційним Судом України.

Реалізуючі повноваження законодавця, Верховна Рада України шляхом внесення змін до чинних законів або викладення їх у новій редакції може сприяти чіткому розумінню змісту закону чи його окремих положень, що по суті означає позитивне тлумачення [3, с.94-99].

Аналіз практики діяльності Конституційного Суду України свідчить, що в деяких випадках закони в цілому або в частині не відповідають вимогам Основного Закону. Проте, конституційна системність законотворення є вимогою і завданням парламенту – Верховної Ради України.

На наш погляд, в державі існує проблема законотворення. Застосовуються різні механізми реалізації консти-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Ольховський Б.І. (НЮАУ).

туційних вимог до законотворчого процесу парламенту. Прийняття кожного нового закону, кожної законотворчої пропозиції насамперед ставить головне запитання перед законотворчим суб'єктом – наскільки вони є правовими.

Ми підтримуємо А.О. Селіванова, який вважає необхідним піднесення ролі таких наукових центрів, як Академії правових наук України, Інституту держави та права ім. В.М. Корецького, Інституту законодавства Верховної Ради України у законотворчій діяльності – в противному випадку існує загроза перетворення проблем законотворення на негативну практику в законодавчій системі України. Щоб уникати негативних наслідків у законотворчому процесі й відповідно “негативного законодавства”, яке не відповідає Конституції України, існує єдиний орган конституційної юрисдикції - Конституційний Суд України. Він не тільки здійснює конституційний контроль, тобто “очищає” законодавство від вразливого правового регулювання, але й виступає гарантом у захисті Конституції України від порушень у правозастосуванні суб'єктами влади. Конституційний Суд України наближається до “позитивного” законодавця, оскільки його рішення мають оцінюючий характер з нормативними ознаками. Реально Конституційним Судом України створено багато нових норм шляхом тлумачення Конституції України, сприяння утвердженню верховенства права у процесі нормативного контролю. Конституційний Суд України при офіційному тлумаченні часто виконує складну функцію і продовжує думку законодавця у тому випадку коли була нечітко сформульована у нормі закону правова ідея [4].

“Якщо оцінювати законотворчу діяльність Верховної Ради України у рішеннях Конституційного Суду України, то можна припустити, що вони відрізняються нормативністю специфічних актів конституційної юрисдикції. Орган конституційного контролю виробляє правову позицію, яка за своєю природою стає більше правовою доктриною, а не прямим джерелом права” – вважає А.О. Селіванов. І далі він стверджує, що позиція Конституційного Суду України, обґрунтована теоретично та юридично, нагадує пропозицію науки з удосконалення законодавства. Вона завжди конкретна за предметом, пов'язаним з ініціативним питанням, яке потребує втручання органу судової влади, специфічна за своєю формою (рішення, висновок, ухвала Конституційного Суду України) і має офіційний характер. Але при цьому Конституційний Суд України не бачить, на відміну від законодавця, нових правил, а це означає, що Конституційний Суд України не створює прямих джерел права” [4]. Конституційний Суд України – є державним інститутом судової влади і органом, що здійснює свою діяльність у формі конституційного процесу [5].

Відповідно до положень статті 147 Конституції України та статті 2 Закону України “Про Конституційний Суд України”, головним завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави. Це впливає з повноважень та прав, якими наділено Суд для їх здійснення, значення його рішень та висновків. Ми підтримуємо А.О. Селіванова, який вважає, що орган конституційного контролю виробляє скоріше теоретичну конструкцію викорис-

тання потенціалу законодавця для подолання правової неузгодженості змісту тієї чи іншої норми, умов і порядку її застосування, неясності правової ситуації у зв'язку з питаннями, які вирішуються або колізують, яка розглядається. Разом із тим, така роль Конституційного Суду України не може ставити його ні вище Конституції України, ні Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу. Лише Конституційний Суд України може давати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157, 158 Основного Закону України. Тільки він може визнати такими, що не відповідають Конституції України, закони та інші нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чинні міжнародні договори, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, давати офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Компетенція Конституційного Суду України, як і компетенція інших конституційних органів влади, регламентована Конституцією України. Як орган державної влади Конституційний Суд України здійснює безпосередньо або опосередковано захисну, стабілізуючу, інтеграційну, правотворчу та інші функції, які визначають його юридичну природу. Але він не представляє вищу державну владу в Україні.

Здійснення Конституційним Судом повноважень щодо вирішення питань про відповідність актів органів державної влади Конституції України ніяким чином не засвідчує його зверхність над цими органами, адже йдеться лише про виконання Судом свого функціонального завдання щодо гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України. Визнаючи закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення конституційними, Конституційний Суд України у такий спосіб удосконалює чинну систему законодавства України, звільняє її від актів та юридичних норм, які не відповідають Основному Закону держави [6]. Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що відсутність законодавчого регулювання не може бути підставою для розгляду конституційного подання народних депутатів України, оскільки врегулювання порушених у ньому питань є прерогативою Верховної Ради України. Ми погоджуємося з думкою А. Селіванова, який акцентує увагу на особливому характерові і імперативності правових позицій, вироблених у актах Конституційного Суду України. “Натомість дедалі нагальнішим для створення гармонізованої до європейських стандартів правової системи держави є прийняття Закону України “Про закони і законодавчу діяльність”, про що послідовно і переконливо наголосують вчені-юристи Академії правових наук України” [4].

Здійснюючи судовий конституційний контроль, Конституційний Суд України стежить за тим, щоб у національній правовій системі не діяли неконституційні закони та інші нормативно-правові акти, і забезпечує таким чином верховенство Конституції України, найвищу юридичну силу її норм. Розглядаючи питання щодо конституційності нормативно-правових актів органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету

Міністрів України, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Конституційний Суд України перевіряє, чи прийняті ці акти на основі Конституції України і відповідають їй, чи правильно втілюють і розвивають конституційні принципи і норми.

Під час судового конституційного контролю, вирішуючи питання щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів влади Автономної Республіки Крим, Суд з'ясовує, чи діяв орган, який видав оспорюваний акт у межах повноважень та у спосіб, встановлений Конституцією і законами України, чи не порушується ним конституційний принцип поділу влади і передбачені Основним Законом системи стримувань і противаг у діяльності органів державної влади, а також чи не обмежуються визначені Конституцією України функції або повноваження інших органів і не збільшується обсяг повноважень одного державного органу за рахунок іншого. Рішенням у спорі не лише розв'язується державно-правовий конфлікт, але й забезпечується стабілізація встановленого Основним Законом конституційного ладу.

Щодо здійснення попереднього конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Конституції України, Суд визначає, чи не передбачає законопроект скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, і чи не спрямований він на ліквідацію незалежності або порушення територіальної цілісності України. Висновок Суду про невідповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 Конституції України є обов'язковим для виконання і таким чином Суд обмежує Верховну Раду України у внесенні змін до Основного Закону, що суперечать зазначеним нормам. Зокрема, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті ж самі положення Конституції України, а також повторно подавати законопроект, який уже розглядався, і закон, що не був прийнятий раніше ніж через рік із дня прийняття по ньому рішення. Справедливо наголошує М.Д. Савенко, що правову охорону Конституційний Суд України забезпечує не лише шляхом вирішення віднесених до його компетенції питань, але й самим своїм існуванням. Сам факт можливості звернення до Конституційного Суду України з питання конституційності нормативно-правових актів та офіційне тлумачення законів змушують правотворчі і правозастосовчі органи діяти відповідно до Конституції України і попереджувальним заходом проти порушення її норм, а отже сприяє укріпленню конституційності [7]. Однією з найактуальніших проблем українського державознавства є проблема конституційної відповідальності.

Ю.М. Тодика конституційну відповідальність визначає як основний вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, який настає за конституційним деліктом (правопорушення) і виражається у негативних наслідках для суб'єкта конституційного порушення [8]. І. Щебетун вважає, що конституційна відповідальність – відповідальність за неналежне здійснення публічної влади [9].

Конституційний Суд України виконує роль арбітра в конфліктах між парламентом і Президентом України та Кабінетом Міністрів України. На відміну від парламенту Конституційний Суд України виносить рішення, в тому числі і щодо тлумачення, тільки стосовно того, що може бути підтверджено конституційними обґрунтуваннями. Конституційний Суд України відмовляється від тлумачення конкретних питань “не виражених у правових нормах”.

В СРСР існував конституційний нагляд з метою забезпечення відповідності актів державних органів і громадських організацій Конституції СРСР, охорони конституційних прав і свобод особи, прав народів СРСР, демократичних основ радянського суспільства. Конституційний нагляд в СРСР і Конституційний Суд в Україні – це не лише відмінності у назві, але й досить суттєва різниця в статусі та повноваженнях.

Досвід діяльності Конституційного Суду України за період його існування засвідчує про його позитивний вплив на стан законотворення у державі, але є всі підстави очікувати більш результативного та ефективного впливу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Плоц І.С. Парламентаризм в Україні – шляхи і тенденції розвитку // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 р. /Редкол. (співголови: С.Б. Гавриш, В.Ф. Опришко). –Київ, 2001. –С.3-12.
2. Рудой К.М. Судовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку //Право і безпека. -2004. –Т.3. -№ 1. –С.140-143.
3. Скомороха В.Є. Парламентаризм в Україні: теорія і практика // Парламентаризм в Україні: теорія і практика // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 р. /Редкол. (співголови: С.Б. Гавриш, В.Ф. Опришко). –Київ, 2001. -С.88-101.
4. Селіванов А.О. Проблеми законотворення і Конституційний Суд України // Голос України. -07.09.2004. -№ 165.
5. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. -М., 1998.
6. Скомороха В.Є. Проблеми становлення та розвитку конституційної юстиції в Україні // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наук. конф., 21-22 червня 2001 р., м. Харків /Упорядн.: Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. –Харків: Право, 2001. -С.32-33.
7. Савченко М.Д. Правова охорона Конституції – функція Конституційного Суду України // Там же. -С.219-221.
8. Тодика Ю.Н., Тодика О.Ю. Конституционное право Украины: Учебное пособие. -Х.: Райдер, 2003.
9. Щебетун І. Щодо поняття конституційної відповідальності // Правничий часопис Донецьк. ун-ту. -2004. -№ 1. -С.3-9.

Надійшла до редколегії 15.11.2004

БРЫНЬ Т.А. РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАЇНИ В УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Рассмотрена роль Конституционного Суда Украины в содействии утверждения верховенства права в процессе нормативного контроля.

BRYN' T.A. THE ROLE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN IMPROVEMENT CREATION OF LAWS

The role of the Constitutional Court of Ukraine in assistance of the statement of prevalence of the right is considered during the normative control.



О.В. ГЕЙДА

Національний університет внутрішніх справ

УДК 329.1/6

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ¹

Розглядаються основні функції політичних партій: представницька, участі в політичному управлінні, інтеграційна, ідеологічна, кадрова, інформаційна, ідейно-політичної боротьби та їх теоретичне і практичне значення.

Неодмінним атрибутом сучасної політичної системи в Україні стали політичні партії. Вони представляють собою один із базових інститутів українського суспільства, без якого не можливе функціонування представницької демократії. Політичним партіям, як і будь-якому соціальному, правовому явищу, притаманні певні функції, що закріплюють основні напрямки їх діяльності і виражають сутність партій, їх відмінність від інших інститутів.

Питання аналізу функцій політичних партій у різні часи досліджували, зокрема, Ю. Юдін, М.В. Примуш, Д.В. Лук'янов та інші.

Вихідна функція партії – представництво інтересів певної соціальної групи, суспільства в цілому. Вона притаманна будь-якій партії, адже вона впливає з самого поняття політичної партії, яка створюється певним колом осіб, інтереси яких партія потім буде представляти в суспільстві. Сутність цієї функції для повного її розуміння слід розглядати у сукупності з *владною функцією*. Сутність останньої полягає у політичній боротьбі за державну владу, політичне керівництво й зміцнення свого керівного положення, бути керівною політичною силою у владі або мати можливість впливати на владу. І саме в підтримку цієї функції політичні партії наділені правом брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встанов-

леному законами України, на них покладається обов'язок брати участь у такого роду політичних заходах. В ідеалі мета партії полягає в реалізації представництва у політичній системі тих верств населення, інтереси яких вона виражає. Шляхом представництва різних соціальних груп, верств, станів, інтересів за допомогою партій, суспільство й держава ніби інтегрально об'єднуються в єдине нерозривне ціле. Ці дві функції впливають з ознаки політичної партії, закріпленої в спеціальному Законі "Про політичні партії в Україні", за яким, як вже згадувалося раніше, "політична партія - це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян..., що має своєю метою формування і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах і інших політичних заходах" [1].

Участь у політичному управлінні. Головна мета будь-якої партії – політична влада. Через своїх представників у законодавчій та виконавчій владі вони впливають на процес прийняття політичних рішень, беруть участь у виконанні управлінських функцій держави. Таким чином, політичні партії мають можливість впливати на практиці свої передвиборчі обіцянки й програмні завдання. Вплив на діяльність законодавчої влади партії здійснюють через свої угруповання в парламенті – фракції та формуванням громадської думки з підтримки своїх політичних програм.

Інтеграційна або об'єднуюча функція – реакція партії на складну картину суперечностей, конфліктів, боротьби, яка відбувається в лобому суспільстві. У таких умовах партія прагне згладити конфлікти, узгодити інтереси сил, що борються з метою стабілізації існуючого ладу або ви-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Коломієць Ю.М. (НУВС).