

або законів України в частині прийняття ними правотворчих актів;

2) непрямої правотворчий вплив актів Конституційного Суду України, що не пов'язаний із прийняттям, зміною або скасуванням (втратою чинності) правотворчих актів, проте впливає на правотворчу діяльність інших суб'єктів. Це практика Конституційного Суду України в частині здійснення офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України. Результати офіційного тлу-

мачення Конституційного Суду України можуть надати необхідну правову інформацію щодо реального змісту положень Конституції і законів України, що в подальшому може впливати на усвідомлення суб'єктами правотворчості реального змісту положень зазначених актів та виявлення об'єктивної правотворчої потреби удосконалити зміст, форму або структуру тих актів або їх частин, які становили предмет офіційного тлумачення Конституційного Суду України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине: Монография / М.В. Тесленко; вступ. статья В.Ф. Погорилко. – К.: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2001. – 344 с.
2. Кузьменко О. Про вплив Конституційного Суду України на процес законотворчості в Україні / О. Кузьменко // Підприємництво, господарство і право. – К.: Ін Юре. – 2010. – № 7. – С. 132–133.
3. Судова практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/ – Назва з екрану
4. Росік Т.В. Роль судової практики в сучасній правотворчості: теоретико-прикладні аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.В. Росік. – К., 2016. – 236 с.
5. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс] режим доступу // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
6. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2000. – С. 450.
7. Алексеев С.С. Общая теория права.: курс в 2-х т. – Т.2 – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 313.
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 466.
9. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 2000. – С. 386.

УДК 342.33(342.3)

ЯКІСТЬ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ЯК ОСНОВНИЙ ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

THE QUALITY OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN UKRAINE AS A KEY FACTOR OF EFFECTIVE PARLIAMENTARY CONTROL

Куцин Я.М.,

*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено дослідженню впливу якості законодавчого процесу на ефективність здійснення парламентського контролю в Україні у порівнянні з досвідом французького законотворення. У рамках викладеного матеріалу проаналізовано проблемні питання у сфері законотворчого процесу та запропоновано шляхи їх вирішення, спираючись на досвід європейських країн.

Ключові слова: парламентський контроль, парламент, закон, якість закону, законодавчий процес Франції, теорія розподілу влади, система «стримувань і противаг».

Статья посвящена исследованию влияния качества законодательного процесса на эффективность осуществления парламентского контроля в Украине в сравнении с опытом французского законодательного механизма. В рамках изложенного материала проанализированы проблемные вопросы в сфере законотворческого процесса и предложены пути их решения, опираясь на опыт европейских стран.

Ключевые слова: парламентский контроль, парламент, закон, качество закона, законодательный процесс Франции, теория разделения властей, система «сдерживаний и противовесов».

This article is devoted to the study of the influence of the quality of legislative process on the effectiveness of parliamentary control in Ukraine in comparison with the experience of the French legislative mechanism. As part of the material analyzed the problematic issues in the legislative process and the ways of their solution, based on the experience of European countries

Key words: parliamentary control, parliament, law, quality of law, legislative process of France, theory of division of powers, system of „inhibitions and counterbalances”.

Метою статті є дослідження впливу якості законотворчого процесу на ефективність здійснення парламентського контролю в Україні у порівнянні з досвідом Французької республіки, законодавчі акти в якій приймаються відповідно до двох головних принципів. Перший – це відповідність закону соціальним реаліям, тобто його актуальність, другий же пов'язаний з якістю формулювання закону, його змістовного викладу. Адже, щоб контролювати виконання певних дій, треба чітко усвідомлювати той результат, який мали на меті парламентарі під час прийняття того чи іншого законодавчого акта.

Актуальність обраної теми обґрунтовується насамперед тим, що під час здійснення законодавчої функції у

Верховній Раді України панує нехтування положеннями Конституції та нормами міжнародного права, недостатня прогнозованість дієвості та надто поспішне і невважливе прийняття законопроектів, що зумовлює їхню невисоку якість. Всі ці недоліки свідчать про необхідність реформування парламентських процедур з метою вдосконалення механізму парламентського контролю.

На фоні сьогоденної нестабільної політично-економічної ситуації у нашій країні постійно зростає інтерес до державно-політичних інститутів і механізмів державного управління зарубіжних країн – до їхніх особливостей та історії. Цей інтерес має характер не простої цікавості. Він пов'язаний ще із прагненням України визначити для себе

найбільш прийнятну форму правління, що відповідає загальним вимогам нації, власним культурним, історичним і конституційним традиціям. При цьому використання досвіду, накопиченого зарубіжними державами, виключає можливість такої спрощеної операції, як сліпе копіювання, пряме запозичення, механічне відтворення на українській ниві. Воно містить у собі критичне ставлення, передбачає всебічне врахування специфіки історичних традицій і національних особливостей, ретельний відбір досягнень у державній сфері. Досвід Франції XIX – XX століть у цьому сенсі може надати неоціненну послугу.

Оцінювати можливість парламентського контролю в Україні доцільно у порівнянні з висновками, здобутими у процесі аналізу успішного зарубіжного прикладу щодо його ефективності та впливовості на взаємовідносини між різними гілками влади, наголошуючи при цьому на моральний аспект, який покликаний стримувати представників законодавчої та виконавчої влади від «перетягування ковдри» один на одного всупереч демократичним засадам суспільства.

Порівнюючи вітчизняне право, відзначаємо, що воно має істотні відмінності за своєю ідеологією від права європейських країн з усталеними демократичними традиціями. Як справедливо зауважив науковець Н.М. Онищенко, «у країнах Європи воно спрямоване на забезпечення прав та інтересів людини, а у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, апарату держави і його чиновників» [1].

Оскільки Верховна Рада України є законодавчим органом, то втілювачем її правових настанов є виконавча влада, і ми можемо стверджувати, що наукова і практична визначеність у взаєминах законодавчої та виконавчої влади в Україні вкрай необхідна. За таких умов особливої уваги потребує створення ефективної системи контролю за роботою усього державного механізму. Більшість науковців, таких як Ю. Барабаш, А. Георгіца, Г. Журавльова, І. Залюбовська, С. Ківалов, М. Костицький, Л. Кривенко, В. Ладиченко, О. Майданник, Н. Онищенко, В. Сіренко, М. Солодаренко, Л. Силенко, В. Тертишник, В. Фадєєв, Ю. Фрицький, Ю. Шемшученко та інші сконцентрували свою увагу на дослідженні форм парламентського контролю або на теорії розподілу влади, однак недостатньо вивчали саме роль парламентського контролю у системі «стримувань і противаг», його ефективності залежно від якості законодавчого процесу в порівняльному аспекті з досвідом, набутим країнами Західної Європи.

Варто сказати, що цікаві напрацювання з дослідження парламентського контролю є у російських учених В. Чиркіна, М. Утяшева, А. Корнілаєвої.

Також заслуговують на увагу праці щодо французького парламентаризму І. Процока, Д. Белова, російських науковців – А. Керімова, Є. Корвякової, В. Маклакова, А. Пилипенко та інших, зарубіжних науковців – Ф. Ардана, М. Дюверже.

Постановка проблеми. Згідно зі статтею 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, що є одним із основних принципів правової держави [2]. Здійснення державної влади вирішальною мірою залежить від того, як законодавчо розподіляється державна влада між державними органами, які її здійснюють, – фактично єдиновладно, що було характерно для марксистсько-ленінської теорії поєднання влади і управління в організації і діяльності державних органів або за демократичним принципом «розподілу влади». Основні закони України і багатьох зарубіжних країн закріплюють принцип поділу влади і повноваження органів державної влади, що забезпечують їхню самостійність, взаємодію і контроль у рамках системи «стримувань і противаг». Домінування будь-якої із гілок влади над іншою знецінює принцип її розподілу, приводить до зневіри в його силі у справі захисту особис-

тості від свавілля держави і внаслідок цього підриває віру в справедливість. Класичний розподіл влади базується на відмінностях функцій держави, які визначаються їхньою правовою природою: парламент створює закони, акти загального значення; уряд у вигляді конкретних заходів застосовує їх [3].

Поглянувши на початок самостійного шляху нашої країни, побачимо, що на початку 90-х років був започаткований курс на побудову демократичної правової держави. Але, як впливає з подій наступних років, такий процес іде повільно, з частими конфліктами, які виникають між державою і громадянським суспільством. О.Ф. Скакун, висловлюючи ідею формування громадянського суспільства – зворотної сторони правової держави, підкреслювала: «У балансі сил громадянського суспільства і держави, коли між ними встановлюється примирення, значна роль належить законодавцю» [4].

Після проголошення незалежності у 1991 році Верховною Радою прийнято безліч законів. Але чи можна сказати, що у нас з'явилася розвинута нормативна база для регулювання на належному рівні суспільних відносин? Таким питанням задавався Ю.С. Шемшученко, аналізуючи наукові засади формування правової держави всередині 90-х років, і дійшов висновку, що воно (законодавство) не становить синхронної узгодженої системи, є суперечливим, нестабільним, недостатньо науково обґрунтованим [5].

У результаті підміни організаційної та контролюючої парламентської діяльності створенням нових нормативно-правових актів і численних поправок до них відбувається перенавантаження законодавчого поля. Тому, як зауважував А.Георгіца, «законодавча влада має упорядкувати нормотворчість і стримувати зайві намагання прийняття різних аспектів, які іноді технічно не підготовлені, соціально та екологічно не обґрунтовані» [6].

Ця теза залишається актуальною і сьогодні. А ми, у свою чергу, можемо додати до цього вислову, що закони ще бувають змістовно двозначними, суперечливими, а іноді виключають один одного. Звернімо увагу на те, що лише Конституція України вимагала 68 офіційних тлумачень Конституційного суду України – то чого ж тоді можна очікувати від змісту «рядового» нормативного акта?

Отже, якісне удосконалення чинного законодавства є однією з важливих передумов побудови правової держави. Якість закону – це внутрішня притаманна його змісту та формі сукупність соціальних та юридичних властивостей, що відображають правовий зміст (сутність) закону, тобто соціальну адекватність його установ, досконалість юридичних форм і, як наслідок, у відповідних умовах забезпечують правовий характер діяльності суб'єктів, здатність конструктивно досягати фактичних результатів, що витікають із цілей законів [7].

Незважаючи на те, що українська правотворчість зробила суттєвий крок вперед, законодавча практика рухається методом проб і помилок. У цьому ми згодні із твердженням Ю.Г. Барабаша, який зазначав, що «реформи, що проводяться в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади на основі принципу поділу влад. Конституція України 1996 року проголосила Україну державою з республіканською формою правління. Механізм стримувань і противаг, що є однією з гарантій існування республіки, як слід не спрацьовує. Це стосується також і парламентського контролю. Унаслідок цього виникають численні конфлікти та непорозуміння між гілками державної влади» [8]. Це нам яскраво демонструють події в Україні часів її незалежності.

Відповідальність за прийняття законів повинен нести парламент, контролюючи їхню якість і виконання.

Чому саме на парламент покладається таке право? На це питання дають відповідь науковці. Л. Кривенко зазначає, що походність Верховної Ради України від народу в поєднанні з домінантним соціальним призначенням

її функцій та представницьким характером зумовлює важливість компетенції парламенту, що в сукупності визначає провідне місце Верховної Ради в державному механізмі [9].

В. Чиркин переконаний, що оскільки парламент є вищим органом представництва, що уособлює суверенну волю народу, то про нього можна говорити як про першу з гілок державної влади [10]. Його погляди підтримують М. Утяшев і А. Корнілаєва, вважаючи, що пріоритет парламенту пояснюється саме тим, що він є єдиним органом, який безпосередньо виражає волю народу як єдиного джерела влади в її єдності та цілісності [11]. Важливими при цьому є правові стосунки між законодавчою і виконавчою гілками влади і їхнє спільне бачення суспільних потреб, що сприяє підвищенню якості ухвалених законів. Отже, основним завданням є пошук розумного компромісу між різними гілками влади у їхніх взаєминах, розвиток і зміцнення системи стримувань і противаг.

Система стримувань і противаг – це сукупність законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу розподілу єдиної державної влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними [12]. Інколи систему стримувань і противаг виділяють як засіб обмеження однієї гілки державної влади іншою [13]. Тому діяльність виконавчої влади, забезпечення її самостійності у функціонуванні тріади влад має здійснюватись під контролем законодавчої і судової влади через беззастережне застосування механізму стримувань і противаг. З огляду на викладене надзвичайно важливе значення має здійснення Верховною Радою України парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади [14].

Доречно звернутись до думки Ю. Шемшученко про те, що принцип поділу влади для правової держави не слід фетишизувати, що єдиним джерелом влади є народ, а державні органи виконують певні функції зі здійснення цієї влади, що суть питання полягає не тільки у науково обґрунтованому розподілі цих функцій, а й у взаємодії всіх гілок влади [15].

Питання правових стосунків між гілками влади порушувалось також М.В. Костицьким, який стверджував: «Ми продекларували розподіл влади, принцип балансу і противаг, але не маємо механізму реорганізації цих принципів. Саме тому кожна галузь влади, бажаючи на себе перебрати влади побільше, тлумачить норми закону по-своєму» [16].

Ми розуміємо, що законодавча діяльність як основна функція парламенту здійснюється у складних організаційних формах, часових рамках та в безкінечних суперечках між її учасниками. Однак, як наголошує В. Ладиченко, «закон може бути прийнятий з будь-якого питання. Але це має бути дійсно закон, а не такий акт, який підмінює управлінське рішення. Коли у формі закону намагаються вирішити оперативні питання управління, підмінити видання загальної норми індивідуально визначеною, яку можна застосувати лише в конкретній ситуації, то це на практиці веде до вторгнення в компетенцію виконавчої влади. Тим самим звужується сфера діяльності законодавчої влади. Відбувається перехід від вироблення загальних для усього суспільства норм до вузької та часто специфічної конкретики [17].

Із сказаного можемо дійти висновку, що наукова думка єдина у тому, що від законодавчої діяльності парламенту залежить динамізм, повнота та якість правового регулювання життєдіяльності всіх сфер суспільства, але, видаючи закони, які б гарантували права і свободи громадян, Рада повинна бути в курсі конкретної практики державних відомств, які або захищають, або нехтують правами і свободами народу, щоби бути в змозі вирішувати, чи потрібно вносити до законів корективи.

Таким чином, збалансовувати правові стосунки між законодавчою і виконавчою владою покликаний парламентський контроль. Як це може виглядати, пересвідчимося на прикладі, описаному нижче.

Пункт 5 статті 63 Закону України «Про освіту» містить норму закону, в якій говориться, що об'єкти освіти і науки, які фінансуються з бюджету, а також підрозділи, технологічно пов'язані з навчальним та науковим процесом, не підлягають приватизації, репрофілюванню або використанню не за призначенням [18].

На перший погляд вказане законодавче положення повністю збігається з інтересами держави та громадян. Однак, якщо звернутися до життєвих реалій, то стає очевидним, що не завжди такий імператив виправданий.

У маленьких містечках та селищах, де приміщення освітніх закладів фактично пустують і не використовуються у зв'язку з невеликою наповненістю класів, на відповідні бюджети все одно лягає відповідальність за збереження такого майна та недопущення втрати ним своїх властивостей. Інколи, щоб знайти кошти на утримання майна таких закладів, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади укладають договори його оренди для здійснення діяльності, не пов'язаної із навчально-виховним процесом. Варто сказати, що подібні правовичні прямо суперечать законодавству України і це стає підставою для визнання їх недійсними. Саме тому прокуратура звернулася до Господарського суду Закарпатської області з позовом в інтересах держави про визнання такого договору оренди нерухомого майна недійсним.

Відповідачі у справі були проти задоволення позовних вимог, оскільки діяльність орендаря має соціально важливе значення для жителів села, і припинення його діяльності на об'єкті оренди призведе до звільнення працівників, втрати навчальним закладом додаткових фінансових надходжень з оренди, які використовуються винятково для потреб навчального закладу, і це суперечить інтересам громади села, яка отримує послуги високоякісного зв'язку та Інтернету, та просили взяти до уваги, що це приміщення має окремий вхід, було добудоване до навчального закладу громадою, при цьому дирекцією школи ніколи не розглядалось питання використовувати приміщення, яке є предметом спору, для навчального процесу.

Однак, враховуючи те, що приміщення, передане в оренду, належить до матеріально-технічної бази школи, укладення оспорюваного договору суперечить Закону України «Про освіту», державним та суспільним інтересам та підлягає визнанню недійсним, оскільки таким чином ці відносини закріплені законодавством України [19].

Така ситуація непоодинокі і характерна не лише у сфері використання комунального майна, а стосується й інших положень нормативно-правових актів, які втратили свою актуальність, однак продовжують діяти.

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, варто зазначити, що в деяких із них впроваджено досконалий підхід до підготовки нормативних актів ще на етапі законодавчої ініціативи.

Прикладом можна обрати досвід Французької республіки, погоджуючись із твердженням Д. Белова про те, що форма державного правління в Україні за всіма ознаками формувалася під впливом французької моделі [20].

Законодавчий процес у цій країні є більш досконалим та дає змогу попередити виникнення так званих «відумерлих» законодавчих норм завдяки постійному моніторингу суспільної ефективності нормативних актів.

Саме з цією метою 14 червня 1996 року парламент Франції створив спеціальний орган – Парламентську службу з оцінювання законодавства, яка уповноважена здійснювати систематичний інформаційний збір даних щодо відповідності законодавства конкретним соціально-економічним відносинам, які воно регулює, а також вживати заходів для його спрощення. До складу зазначеної

служби входять на пропорційних засадах представники депутатських фракцій Національних Зборів та Сенату, а також по одному представнику від усіх комітетів обох палат парламенту. Скликати службу мають право координаційна рада обох палат, лідери парламентських фракцій в обох палатах, а також тимчасові та постійні парламентські комісії. У процесі своєї діяльності служба наділена правом залучати зовнішніх експертів та здійснювати перевірки органів виконавчої влади, які відповідають за впровадження законодавства, а також професійних груп або відповідних верств населення, на які розповсюджується дія такого законодавчого акту. Висновки, надані за наслідками досліджень служби, оприлюднюються на засіданнях парламенту у формі доповідей [21].

Конституцією України також передбачена відповідальність парламенту за забезпечення того, щоб до його виборців ставилися справедливо. Верховна Рада повинна визначати, чи потребують законодавчі акти внесення змін. Але якщо у Франції ми бачимо своєчасне виконання державою своїх обов'язків зі вдосконалення законодавчої бази, то в Україні цей процес існує тільки теоретично, не маючи чіткого механізму дії. Чітко зорієнтувати законодавчу систему на відбиття у законах України реальної поваги до особистості, її інтересів, до захисту як прав людини, так і всього суспільства в цілому має парламентський контроль. А у втіленні і призначенні принципу поділу влади важлива роль відводиться можливості Верховної Ради України здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади з дотримання законодавства, а також відслідковувати ті законодавчі обмеження, які втратили свою актуальність і більше заважають нормальній життєдіяльності суспільства, ніж приносять користь.

Водночас ми маємо вберегти законодавчу діяльність парламенту від впливу суб'єктивного людського чинника, що, на жаль, панує в сучасному українському політикумі. На нашу думку, законодавча система має бути вільна від уподобань окремих політичних сил і діяти тільки на користь громадянського суспільства. Слушно зазначити, що «окремі політичні сили» – це громадяни українського суспільства, і їхні інтереси теж мають бути враховані у формуванні нормативної бази держави, як і проголошує Конституція України.

Як влучно зауважив А.Д. Керімов, хоча у Франції досить успішно працює міністерство законодавства, професійні співробітники якого і готують більшість законопроектів, але ця модель зовсім не виключає того, що самі парламентарі можуть довести закон до абсурду. Характерною особливістю парламенту Французької республіки є те, що і законопроекти, і законодавчі пропозиції направляються в спеціалізовану комісію (спеціальну або постійну), яка за підсумками обговорення виносить свій висновок щодо законопроекту або пропозиції, а також коригує поданий проект з урахуванням зауважень. Обговорення законопроекту або пропозиції до конституційної реформи 2008 року проводилося по тексту, який надав Уряд, і вона мала право тиснути на Парламент (у разі необхідності) у вигляді проведення одного голосування в цілому по законопроекту, а також по тих поправках, які були внесені Урядом, або так званій процедурі «блокованого голосування» [22]. Обговорення законодавчих ініціатив Уряду та членів Парламенту відбувається на основі тексту, прийнятого відповідною комісією, а вже у разі відсутності тексту комісії – на підставі поданого в палату первинного тексту, хоча процедура «блокованого голосування» у частково зміненому вигляді залишилася в абзаці 3 статті 44 Конституції Франції [23]. Фактично ця процедура спрямована здебільшого на тих парламентарів із парламентської більшості, яким може не подобатися такий акт, і тому вони не визначилися із голосуванням. У підсумку Уряд змушує Парламент прийняти законопроект в урядовому варіанті з поправками, також запропонованими Урядом.

Як пише у своїй статті А.Н.Пилипенко, ці зміни в Конституцію Франції мають під собою конкретну спрямованість на прискорення часу на проходження законопроектів і зменшення тяганини обговорення з боку опозиції [24]. І все ж це ще раз покаже особливу роль Уряду в законотворчому процесі, хоча і вже частково усічену. Це зумовлено ще й тим, що ні Уряд, ні Парламент не зацікавлені в тому, щоб провести законопроект або законопропозиції через спеціальну комісію, хоча в статті 43 Конституції Французької Республіки зазначено таку умову, але тільки на вимогу [25]. Процедура досить складна для ефективно-оперативної роботи з актами, а Уряд остерегається неупередженої оцінки та думки фахівців, які будуть працювати в цій комісії. Як стверджує Ф. Ардан, практично всі законопроекти і пропозиції обговорюються і узгоджуються в постійних комісіях [26].

Висновки. З усього зазначеного вище випливає, що парламентський контроль має чітко вивчати позитивність ініціатив щодо створення законів, незалежно від того, від якої політичної сили або гілки влади такий надійшов для розгляду. Бажано, щоб діяв закон, який визначає порядок прийняття законів [27]. Завдання законодавця полягає в тому, щоб знайти «золоту середину», тобто створити таку систему парламентського контролю, яка, з одного боку, буде надійною гарантією від перевищення урядом своїх повноважень, з іншого – не буде надмірно обмежувати його і тим самим дасть йому змогу належним чином проводити національну політику.

Вагомий статус парламентського контролю відповідає практиці Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) (International organizations of Supreme Audit Institutions), що об'єднує майже сто п'ятдесят держав; на ІХ Конгресі, який відбувся в Лімі в 1977 році, була прийнята «Лімска декларація керівних принципів контролю», яка не втратила свого значення і тепер. У першій її статті визначено: «Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності й економії матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи; залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за нанесену шкоду або здійснити заходи щодо запобігання чи скорочення таких порушень у майбутньому» [28].

Окрім того, ми згідні із пропозицією В. Тертишника про те, що в Україні давно назріла необхідність створення Державного законодавчого департаменту, де б готували й удосконалювали законопроекти, подані на розгляд Верховної Ради [29].

Допускаємо, що головною практичною метою цього законодавчого департаменту мало би бути впорядкування системи нормативних правових актів в Україні, врегулювання всього циклу нормативних правових актів – від їх проектування до припинення їхньої дії. Департамент мав би проводити роз'яснення, яким чином повинна бути сформована юридична техніка процесу законотворчої діяльності – яким чином повинні бути складені закони, включаючи чіткий предмет регулювання, термінологію, способи публікації, обговорення, впровадження і зміни, щоб не виникало протиріч у їх тлумаченні, а також щоби підзаконні нормативні акти (укази, постанови), якими ці прогалини будуть урегульовані, не суперечили суті і призначенню закону та не дублювали і не входили б один із одним у протиріччя.

Тобто цей Департамент має виконувати функцію парламентського контролю над законодавчою діяльністю, що дасть йому змогу урівноважити повноваження виконавчої та законодавчої влади у системі «стримувань і противаг».

Передумовою дієвого здійснення парламентського контролю є прийняття якісного законодавства, і ці два функціональні аспекти парламенту є тісно і невід'ємно пов'язані між собою.

Аналізуючи діяльність законодавчого процесу Французької республіки, ми усвідомлюємо, що там теж існують труднощі у відносинах уряду та парламенту, однак саме законодавство цієї країни може слугувати прикладом ефективного функціонування парламентського контролю в «системі стримувань і противаг».

Формуючи законодавство незалежної України, вітчизняні правники мають випереджувати суспільну необхідність у створенні і реформуванні законодавства, спираючись на конкретні національні особливості, а вони досить часто сліпо копіюють нормативні акти передових західних

партнерів, і з цього не завжди виходить щось корисне. Як наслідок, у суспільстві з'явилася часткове розчарування у принципі незалежності влади, необхідності демократичних реформ. Для пересічних громадян не обов'язково знати механізм, який приводить до руху маховик життєдіяльності суспільства, для простих людей важливий достойний рівень життя, захист їхніх інтересів, що може забезпечити лише держава. Про проблему сліпого запозичення іноземних правил писав ще великий поет і письменник, духовний наставник українського народу Т.Г. Шевченко: «І чужому навчайтесь, і свого не цурайтесь» [30].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Оніщенко Н. Інститут юридичної відповідальності держави перед собою: формування та тенденції розвитку. / Н. Оніщенко // Судова апеляція. – 2007. – № 1. – С. 6.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України.-1996.-№30.-ст.141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>
3. Дюверже М. Политические партии книга вторая «Партийные системы» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agitclub.ru/center/syst/duv/duverger333.htm>
4. Скакун О.Ф. Громадянське суспільство і правова держава: шляхи розвитку в Україні. /О. Скакун // Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку. Короткі тези доповідей та наукових повідомлень Республіканської науково-практичної конференції, 9–11 листопада 1995 р. – Харків – 1995, с. 16.
5. Шемшученко Ю.С. Наукові засади формування правової держави в Україні. /Ю.С. Шемшученко //Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку. Короткі тези доповідей та наукових повідомлень Республіканської науково-практичної конференції, 9–11 листопада 1995 р. – Харків – 1995, с. 4.
6. Георгіца А. Парламентарна форма державного правління: особливості та видові ознаки./ А.Георгіца // Право України. – 2009. – № 11. – С. 105.
7. Гуменюк І.О. Чинники впливу на ефективність законодавчої діяльності. / І. Гуменюк // Актуальні проблеми перспективного планування законодавчої діяльності парламенту: матеріали наук.-практ. семінару: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 12 лютого 2013 р. – К. – 2013. – с. 83.
8. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – С. 3
9. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України. – К. : Ін Юре – 1997. – 47, с. 20.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М.; Норма; ИНФР-М, 2013. – С. 186.
11. Утяшев М.М. Контрольные функции региональных парламентов; сравнительный анализ / М.М. Утяшев, А.А. Корнілаєва // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 29.
12. Силенко Л.М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук.: – К., 2000. – С. 8–10.
13. Чиркин В.Е. Конституційне право зарубіжних країн: [підручник]/ В.Е. Чиркин –М.: Юрист, 1997. – С. 436
14. Майданник О.М. Парламентський контроль як складова системи державного контролю в Україні. / О. Майданник // Адвокат. – 2006. – № 14. – С. 16.
15. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми формування правової держави./ Ю.Шемшученко // Право України. – 1995. – № 12. – С. 9.
16. Костицький М.В. Методологічні проблеми правової реформи в Україні./ М.В. Костицький // Право України. – 1995. – № 12. – С. 3.
17. Ладиченко В. Еволюція парламентської демократії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravnuk.info/ukrain/1332-yakimi-budut-funkci-ukrainskogo-parlamentu.html>
18. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-ХІІ//Офіційний веб-портал «Верховна Рада України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>
19. Рішення Господарського суду Закарпатської області по справі № 907/551/16 від 10 листопада 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62910968>
20. Белов Д.М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції [Текст] : Автореф. дис. канд. юрид. наук: Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 225 ст. – С. 203–225.
21. Loi no 96-516 du 14 juin 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation // Офіційний веб-портал «Legifrance». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000192633&astPos=1&fastReqId=1638423537&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
22. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. – М. : Издательство Норма, 1998, с. 5
23. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / [сост. Сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер. – 2010. – С. 1–2.
24. Пилипенко А.Н. Франция: усиление роли парламента./ А. Пилипенко // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 5 (24). – 2010. – С. 47.
25. Constitution de la République française: Constitution du 4 octobre 1958//Офіційний веб-портал «Assemblée nationale ». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
26. Ардан Филипп. Франция: государственная система: Пер. с франц. – М.: Юрид. Лит. – 1994, с. 117.
27. Пушкін О.А. Зайцев Л.О. Деякі питання вчення про право і державу. /О.А. Пушкін. Л.О. Зайцев. //Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку: короткі тези доповідей та наукових повідомлень Республіканської науково – практичної конференції. 9–11 листопада 1995 р. – Х. :1995. – С. 27.
28. Лімська декларація керівних принципів контролю (Прийнята ІХ Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів в 1977 році) //Офіційний веб-портал «Верховна Рада України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001
29. Тертишник В. Правова держава: гострі кути на шляху від концептуальної моделі до реальності. / В.Тертишник // Вісник НАН України. – 2007. – № 3.– С. 24.
30. Шевченко Т.Г. І мертвим, і живим, і ненародженим землякам моїм в Україні і не в Україні моє дружнєє посланіє./ Т. Шевченко// Поезії. – К. : Веселка. – 1988. – с. 200.