Borovikova V. S., Kelman M. S. Constitutionalism of the legal state: interpretative approaches of B. Kistyakovskiy

Prominent Ukrainian law theorist, philosopher and sociologist B. Kistyakivskiy attached great importance of the search and the grounding of the theoretical principles of the constitutional order. According to his concept of the legal state the development of constitutionalism is grounded, his effective introduction of principles to practice of the creation of the state as one of the most essential conditions of realization of public ideal – imposition of the constitutional system first of all in the legal state. A number of works of the Ukrainian jurist is devoted to this range of problems, among which the following essay must be noted (according to the author) «State and Personality», where he developed the idea, mentioned in the journal's article «Legal and Socialist State». In these publications he appeared as adherent and theorist of the legal state, at the same time B. Kistyakivskiy declared himself to the scientific society as the consistent supporter of constitutionalism. Exactly on that ground the democracy of the constitutional system changes and getting deeper, people's representation broadens and grows qualitatively, inviolability of rights and freedoms of person and citizens is guaranteed. The interpretative approaches of the Ukrainian jurist to the comprehension of the value of the principles of the constitutionalism for the basic grounds of the development of the legal state are analysed in the article. A number of ideas presented by the scientist over one hundred years ago (in particular concerning people's representation as one of the conditions of decentralization of power) are actual for modern practice of state making.

Key words: *constitutionalism, legal state, constitutional system, constitutional order, concept of B. Kistyakovskiy, people's representation.*

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року

УДК 342.8 (477)

В. К. Грищук

ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПТИ СУЧАСНИХ РЕФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретичні питання щодо удосконалення політичної системи України. Зокрема розглянуто питання оптимізації державного управління в Україні. Із цією метою запропоновано розглянути питання про зміну повноважень Президента України, структури і правових засад діяльності Верховної Ради України. Розглянуто питання вдосконалення механізму законотворчості в Україні, зокрема щодо доцільності створення законопроектного органу – Державної Кодифікаційної комісії України. Обґрунтовано необхідність зміни правового статусу Всеукраїнського референдуму, а також про-

понуються першочергові організаційно-правові питання, які мають бути винесені на його розгляд.

Ключові слова: *державний устрій, законотворчість, законодавча діяльність, виборча система.*

Постановка проблеми. Революція гідності, що відбулася в Україні, створила нові можливості для реформування політичної системи України. Водночас необхідно констатувати складність політичної та економічної ситуації в Україні через причини суб'єктивного й об'єктивного характеру. У спадок від попередників новообраному Президентові України та новому Кабінету Міністрів України залишилися сформовані на корупційно-бюрократичних засадах неефективні економіка і державно-політична система суспільства. Причому остання обставина, як думається, є визначальною. Вона є істотним, потужним гальмом реформації економічної системи. Нині очевидно, що «косметичним ремонтом» тут не обійтися, бо це нічого не змінить. Потрібна радикальна, системна, сутнісно-організаційна і негайна реконструкція механізму основних засад управління державою і суспільством. Лише такий підхід дозволить раціоналізувати всі сфери суспільного життя, змінити долю країни, вивести її на прогресивний шлях розвитку.

Стан дослідження. В юридичній літературі окремим питанням цієї проблематики присвячено чисельні наукові праці. Однак комплексного, всебічного аналізу цих проблем, які відповідають сучасним реформаційним процесам, не здійснено. Тим більше, відсутні пропозиції щодо радикальної зміни політичної організації українського суспільства з метою забезпечення його поступального, прогресивного розвитку.

Метою статті є вироблення оптимально-раціональних пропозицій щодо реформування політичної організації суспільства через удосконалення конституційного устрою України.

Виклад основних положень. «Перезавантаження» влади не зможе, як видається, дати очікуваних результатів, якщо воно здійснюватиметься на старих «напіврадянських» правових засадах. Наприклад, нові вибори Верховної Ради України проведено на старих правових засадах, що не зумовило радикальну зміну її якісного складу. Значна кількість народних депутатів попередньої Верховної Ради України знову обрані до нового її складу. Крім того, обрано низку народних депутатів, які, як вбачається, не наділені яскраво вираженою проукраїнською ментальністю.

Зважаючи на причини ситуації, що виникла, пропонується бачення послідовних кроків на цьому шляху у вигляді таких, незвичних для широкого загалу, нестандартних концептуальних тез.

Необхідна **реструктуризація (демонополізація) законодавчої влади** та перехід до **законотворчого плюралізму** створення **механізму законодавчих рівноваг**, що слугуватиме подальшій реалізації конституційних принципів народовладдя, стане додатковою гарантією стабільності законодавчої діяльності, а отже, і стабільності влади та суспільства. У цьому контексті, як думається, є можливим бачення трьох суб'єктів законотворчості: а) Всеукраїнський референдум; б) Президент України; в) Верховна (в можливій перспективі – Національна, Народна) Рада України.

Кожен із цих суб'єктів може урівноважувати іншого, виконуючи свої повноваження. Очевидно, що в цьому випадку, можна говорити не про президентську, парламентську, президентсько-парламентську, парламентсько-президентську республіку, а, зважаючи на те, що буде сказано далі, – про **народну республіку.** І головне – виключиться можливість, коли суспільство може стати заручником перманентної парламентської кризи.

Всеукраїнський референдум. У сучасних державах північної частини Європи дедалі частіше використовується референдум як безпосередній інструмент народовладдя, здатний, зокрема, гармонізувати множину суспільних інтересів, коригуючи, урівноважуючи позицію Верховної Ради України з тих чи інших суспільно значимих питань.

Важливе значення інститут Всеукраїнського референдуму матиме також для ефективного забезпечення виконання своїх функцій Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України.

Відповідно до статей 5 та 38 Конституції України, Всеукраїнський референдум слід наділити законодавчими повноваженнями шляхом прийняття на Всеукраїнському референдумі Закону «Про Всеукраїнський референдум в Україні».

Про організацію проведення Всеукраїнського референдуму Президент видає Указ Президента України. Верховна Рада України приймає спеціальну постанову. А для проведення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою необхідна відповідна кількість підписів громадян і рішення Центральної виборчої комісії. Прийняті на Всеукраїнському референдумі закони доцільно підписувати Президентові України та Голові Центральної виборчої комісії.

Закони, прийняті на Всеукраїнському референдумі, повинні мати статус **конституційних законів,** наділених **найвищою юридичною силою** в ієрархії законів. Зважаючи на необхідність **логічно-**

послідовного підходу щодо прийняття конституційних законів, до першочергових, якщо йти за максимумом бажаного, можна віднести такі з них: 1) «Про владу в Україні»; 2) «Про Президента України»; 3) «Про Народні Збори України»; 4) «Про Верховну Раду України»; 5) «Про Державну Кодифікаційну комісію України»; 6) «Про Кабінет Міністрів України»; 7) «Про суд і судівництво в Україні»; 8) «Про органи охорони правопорядку в Україні»; 9) «Про оборону України»; 10) «Про місцеве самоврядування в Україні»; 11) «Про вибори в Україні»; 12) «Про правотворчість в Україні».

Власне, через Конституційні закони народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може визначати принципи організації того чи іншого органу, наділити його відповідною компетенцією, повноваженнями, визначати процедурні питання певного виду діяльності, які ніхто, крім нього, цих засад не матиме можливості змінити.

Конституція України. Теоретично в правовому полі Конституція України **може бути прийнята:**

1) **Всеукраїнським референдумом.** Варіант прийняття Конституції України на Всеукраїнському референдумі **є найбільш вигідним.** Він забезпечить **найбільш можливо високу її юридичну силу.** У цьому випадку вочевидь немає необхідності в наявності надтоширокого інституту конституційних законів. Верховна Рада України не зможе вносити зміни до Конституції України, що також може забезпечити її відносну стабільність, а отже, і стабільність та ефективність системи влади, стабільність і керованість політичної ситуації в державі загалом.

2) **Верховною Радою України.** За такого підходу Конституція України має відповідати названим **конституційним законам** як найвищої юридичної сили, оскільки вони прийняті безпосередньо народом. У цьому варіанті **Конституція України матиме другу за значимістю юридичну силу** в системі нормативних актів держави. Зміни та доповнення до конституційних законів, зрозуміло, можливо буде вносити лише через Всеукраїнський референдум. Верховна Рада України, як зазначалося, не матиме такого права, що сприятиме відносній стабільності конституційних законів, а отже, і стабільності та ефективності системи влади, стабільності політичної ситуації в державі загалом.

Закон «Про референдум в Україні» має легалізувати законодавчу владу народу. Не Верховна Рада України має визначати законодавчі та владні повноваження всіх гілок державної влади. Народ як суверен та єдине джерело державної влади уповноважений визначати у названих конституційних законах, чи відразу в Конституції України,

всі принципи організації системи органів влади в державі, їх повноваження, і насамперед повноваження Верховної Ради України. Такий підхід, як зазначалося, дозволить стабілізувати правове регулювання на цьому найвищому рівні, чітко виробити межі законодавчих повноважень названих трьох суб'єктів законотворчої діяльності, а відтак і нормалізувати суспільне життя загалом, запобігти колапсу влади в умовах можливої парламентської кризи.

Скептики твердять, що народ нібито нездатний приймати закони, йому складно розуміти хитросплетіння механізму правового регулювання, але те саме можна сказати і про Верховну Раду України, де майже немає кваліфікованих депутатів-юристів. Друге, а чи потрібно в конституційних законах чи Конституції виписувати найдрібніші деталі правового регулювання? Очевидно, що ні. У них мають міститися зрозумілі для всіх **принципи регулювання** тих чи інших суспільних відносин. Третє, а чи дійсно народ перебуває в такому стані? Його інтелектуальний державницький потенціал, як засвідчив Майдан, достатньо високий. І ще одне – потрібен спеціальний державний орган – **Кодифікаційна комісія України** (див. далі), яка була б здатна розробляти грамотні, зрозумілі й якісні закони, що без сумніву сприятиме усуненню суперечностей та прогалини правового регулювання, посиленню ефективності державної влади на шляху реформаційних процесів.

Президент України. Президентові України, як зазначалось, слід надати право видання указу про призначення Всеукраїнського референдуму.

За Президентом України необхідно залишити право внесення до Верховної Ради України проектів Законів України, які повинні бути розглянуті у першочерговому порядку **впродовж одного її робочого тижня.**

Президента України потрібно, в умовах можливої парламентської кризи, наділити правом видання Указів, які регулюватимуть питання у певній сфері суспільних відносин, за винятком питань, регулювання яких віднесеного до компетенції Всеукраїнського референдуму. Дані Укази Президента України мають діяти до того часу, поки Верховна Рада України прийме Закон із цього питання і коли він набуде чинності. Це забезпечить безперервність законодавчого процесу, оперативність реагування законодавчої влади на визрілі інтереси і потреби суспільного розвитку, а отже, і ефективність реформаційних процесів.

Такі Укази Президент України повинен мати право видавати також у тому випадку, коли виявиться, що діяльність Верховної Ради України буде заблокована. **Суспільні процеси, в ситуаціях можливої**

парламентської кризи, повинні розвиватися в правовому полі, яке забезпечить Президент України як особисто, так і через Всеукраїнський референдум.

Президент України, як зазначалося, має підписувати Закони України, прийняті Всеукраїнським референдумом, Верховною Радою України. У тому разі, якщо прийнятий Верховною Радою України Закон не відповідатиме, суперечитиме конституційному законові, Конституції України, міжнародному праву, або, коли він міститиме істотні прогалини в правовому регулюванні чи суперечливі положення, Президент України відмовляє у його підписанні та повертає до Верховної Рада України зі своїми зауваженнями для доопрацювання і наступного розгляду.

Варіант: Президент надсилає цей закон до Державної Кодифікаційної комісії України для висновку щодо відповідності прийнятого Верховною Радою закону: конституційному законові, Конституції України, міжнародному праву, правилам законодавчої техніки. За наявності згаданих невідповідностей суперечностей, викладених у висновку Державної Кодифікаційної комісії, Президент повертає такий закон разом із цим висновком до Верховної Ради для доопрацювання і наступного розгляду.

Отже, у випадку запровадження наведених принципів Президент матиме реальні можливості для забезпечення, зі свого боку, безперервності й ефективності законотворчого процесу з метою оперативного правового реагування на виклики прогресивного розвитку держави і суспільства.

Верховна Рада України. В Інтернеті та інших засобах масової комунікації, в наукових джерелах висловлено чимало істотних претензій до організації та діяльності Верховної Ради України. Зокрема, що вона: а) є необґрунтовано велика за чисельністю, а кошти держави в умовах кризових явищ обмежені. У США, наприклад, на 314 мільйонів населення, 435 осіб – у палаті представників та 100 осіб – у Сенаті. У Російській Федерації на більш ніж 143 мільйони населення – 450 осіб у Державній Думі та 166 осіб у Раді Федерації. Федеративна Республіка Німеччина – 622 особи в Бундестазі та 69 осіб у Бундесраті за чисельності населення 83 мільйони. **«Перебір» кількості депутатів в Україні на 46 мільйонів (?) населення очевидний,** не кажучи вже про чинник фінансової спроможності української держави; б) діє не оперативно в часі, маючи надмірно забюрократизовану процедуру прийняття законів, – кілька їх читань, а тому законодавство часто відстає від

потреб розвитку суспільства; в) є непрофесійною за якісним складом народних депутатів – відсутність, як правило, належної юридичної освіти, професійного досвіду застосування права, високих моральних якостей; г) використовується окремими народними депутатами як «схованка» від можливих переслідувань за протиправну діяльність; ґ) слугує окремим народним депутатам надійним щитом для збереження і примноження майнових статків, часто набутих нечесним чи незаконним шляхом; д) за морально-етичною поведінкою окремих народних депутатів як під час проведення засідань Верховної Ради, так і поза межами Верховної Ради не відповідає цивілізованому уявленню про орган державної влади, тим більше законодавчий; е) є низький рівень участі низки народних депутатів у роботі Верховної Ради; є) перетворилася в політико-економічний клуб «за інтересами», де **переважає політична демагогія;** ж) має в своєму складі **«вічних»** депутатів, які обиралися до Верховної Ради багаторазово, а ефекту їх роботи не видно; з) фактично **відмежувалася від народу** через прийняте нею ж законодавство. Народ не має реальної можливості впливати і на обраних ним народних депутатів, і на діяльність Верховної Ради загалом; и) періодично «впадає в кризовий стан». Виникає питання – **чому за все це повинен платити народ** та ще й в умовах, коли не вистачає коштів на елементарні потреби життя людини: медичне обслуговування й освіту?

Отже, сьогодні немає сумніву, що Верховна Рада України в наявному організаційному кількісно-якісному варіанті є малокомпетентним, громіздким, заполітизованим, непрофесійним, неоперативним, суперечливим в своїх діях, невиправдано дорогим і малоефективним органом держави. Через це вона часто гальмує прогресивний розвиток усього суспільства. **Отже, сама ідея парламентаризму** в особі такого варіанту Верховної Ради України, в такому її кількісно-якісному складі, а також із таким правовим статусом, формами і методами діяльності, як справедливо вбачається, **виявилася значною мірою скомпрометованою.**

Сьогодні **правове становище** Верховної Ради України **гіперболізоване,** перебільшене самою Верховною Радою України – **«своя рука Владика».** Вона необґрунтовано **домінує** над іншими гілками влади. **Розподіл повноважень між ними** розбалансований. **Гілки влади мають бути рівноправними в джерелі легітимності своїх повноважень,** які вони повинні отримати безпосередньо від носія суверенітету й єдиного джерела влади – народу через конституційні закони або через Конституцію України, прийняту Всеукраїнським референдумом.

Отже, між ними доцільно мати партнерські відносини, а не принцип «старшого брата». Відмінність між ними – лише за функціональними повноваженнями – кожна виконує свою ділянку роботи.

Верховна Рада України не повинна мати права **наділяти саму себе, а особливо інші гілки влади владними повноваженнями,** визначити свій і їхній правовий статус. Нині фактично інші гілки влади **певною мірою залежні від Верховної Ради** України. Вона є ніби **домінуючим центром** влади, що суперечить засадам поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Владні параметри Верховної Ради України, зважаючи на наведене, **слід урівноважити, оптимізувати до розумних меж,** внаслідок чого вона не зможе приймати закони всупереч конституційним законам і Конституції України. Якщо Конституція України буде прийнята Всеукраїнським референдумом, то Верховна Рада України, як зазначалося, також не матиме права вносити до неї зміни. Це значною мірою вплине на забезпечення стабільності конституційних принципів правового регулювання, а отже, стабільності системи влади, підвищить її ефективність, забезпечить стабільність суспільної ситуації, а в підсумку – ефективність реформаційних процесів.

Через **Всеукраїнський референдум** необхідно вирішити такі організаційно-правові **питання забезпечення якості законодавчої роботи** Верховної Ради України:

1) про відхід від системи виборів депутатів «у авоських» (оптом) **за партійними списками чи відкритими, чи закритими.** Запропонована система партійних виборів **скомпрометувала себе** через корупцію, кумівство, продажем місць у Верховній Раді України (за місце у списку), підкупом виборців та іншими ганебними вчинками. Як показала практика, партії включали до своїх списків не завжди тих, хто становить інтелектуальний потенціал України, і може забезпечити високу якість законодавства. Виявилося, що попри демагогічні запевнення про політичну відповідальність партій, **вони реально ні за що не відповідають.**

Крім того, партії, які становлять приблизно 4–5% від чисельності українського населення (часто їх чисельність – «дута»), фактично узурпували владу, що є грубим порушенням засад демократії. **Вихід із ситуації – партії мають висувати своїх кандидатів у виборчих округах, на рівні з іншими суб'єктами виборчого процесу,** і власне там доводити якісні переваги свого кандидата. Думається, що це треба врахувати у законодавстві про вибори;

2) про запровадження виборчих цензів до кандидатів у депутати: освіта, вік, практичний стаж роботи, суспільно-моральна характеристика, відсутність притягнення до кримінальної відповідальності за умисні злочини, кількість разів обрання депутатом Верховної Ради України тощо. Такі цензи широко використовуються у багатьох штатах США та в інших державах;

3) про кількісний склад Верховної Ради України: 450, 300 чи 150 народних депутатів? Можна з впевненістю сказати, що народ проголосує за її склад із 150 народних депутатів. Тобто, **по 6 народних депутатів від кожної адміністративно-територіальної одиниці (області, АР Крим)**;

4) про роботу депутатів на постійній оплатній основі чи у сесійному порядку і на безоплатній основі, як це було за часів УРСР. Відповідь Всеукраїнського референдуму на це питання також не складно спрогнозувати;

5) чи має користуватися народний депутат правом недоторканості? Питання контраверсійне, але відповідь більшості народу за підсумками Всеукраїнського референдуму буде, як уявляється, негативною;

6) скільки разів одна й та ж особа може обиратися до Верховної Ради України? Думається, що, як і Президент України, – не більше двох разів, що може підтвердити Всеукраїнський референдум.

Зважаючи на наведене, на згаданий Всеукраїнський референдум можна запропонувати, зокрема такі питання:

1) чи вважаєте Ви, що Всеукраїнський референдум має бути найвищим законодавчим органом України і, що закони, які прийняті ним, повинні мати найвищу юридичну силу?:

а) так; б) ні.

2) Хто, на Вашу думку, повинен мати право ініціювати Всеукраїнський референдум?:

а) Президент України; Верховна Рада України – не менше як 2/3 голосами від її складу;

б) Президент України; Центральна виборча комісія.

3) Хто, на Вашу думку, має підписувати закон, прийнятий Всеукраїнським референдумом?:

а) Президент України і Голова Центральної виборчої комісії;

б) Голова Центральної виборчої комісії.

4) Чи вважаєте Ви, що Верховна Рада України має складатися з двох палат: Палати представників і Сенату?:

а) так; б) ні.

5) Яким, на Вашу думку, має бути кількісний склад Верховної Ради України?:

а) 150 народних депутатів;

б) 300 народних депутатів;

в) 450 народних депутатів.

6) Скільки разів, на Вашу думку, одна і таж особа може обиратися народним депутатом?:

а) 1 раз;

б) 2 рази;

в) без обмеження кількості разів.

7) Чи згідні Ви з тим, що кожна адміністративна область і Автономна Республіка Крим України має бути представлена в обох палатах Верховної Ради однаковою кількістю народних депутатів?:

а) так; б) ні.

8) Чи згідні Ви з тим, що кандидатом у народні депутати до Верховної Ради України може бути лише громадянин України, який постійно проживає на території України?:

а) упродовж останніх 20 років;

б) упродовж останніх 25 років.

9) Чи вважаєте Ви, що кандидатом у народні депутати до верхньої палати Верховної Ради України (Сенату) може обиратися лише громадянин України, який має вищу юридичну освіту і не менше 15 років правозастосовної практики чи наукової роботи?:

а) так; б) ні.

10) Чи вважаєте Ви, що кандидатом у народні депутати до нижньої палати представників Верховної Ради України (Палати представників) може обиратися лише громадянин України, який має вищу юридичну освіту і не менше 15 років правозастосовної практики чи наукової роботи?:

а) так; б) ні.

11) Чи згідні Ви з тим, що кандидатом у народні депутати до Верховної Ради України не може бути громадянин України, який притягався до кримінальної відповідальності за умисні злочини?:

а) так; б) ні.

12) Чи вважаєте Ви, що вибори до Верховної Ради України за партійними списками є недоцільними, що партії повинні висувати своїх кандидатів у депутати безпосередньо у виборчих округах і там боротися за голоси виборців?:

а) так; б) ні.

13) Який орган держави, на Вашу думку, має приймати Конституцію України і вносити до неї зміни?:

а) Всеукраїнський референдум;

б) Верховна Рада України.

14) Як, на Вашу думку, повинен працювати у Верховній Раді України народний депутат?:

а) лише під час сесій Верховної Ради України, а в інший час – у виборчому окрузі;

б) постійно у Верховній Раді України.

15) На яких фінансових засадах має здійснюватись діяльність народного депутата?:

а) на безоплатній основі, за виключенням витрат, пов'язаних з участю у сесіях Верховної Ради України;

б) на оплатній основі всієї депутатської діяльності.

16) Чи має, на Вашу думку, народний депутат користуватися правом депутатської недоторканості, а також відповідними соціальними пільгами?:

а) так; б) ні.

Забезпечення якості, системності й узгодженості з чинним законодавством проектів законодавчих актів, що виносяться на розгляд Верховній Раді України. Нині виникла парадоксальна ситуація, за якої в державі відсутній єдиний орган, який би готував проекти законів, відповідав за їх якість. Ці проекти готують всі – **«кому не лінь»** або ті, **«кому дуже потрібно».** Найчастіше це завдання покладається на Кабінет Міністрів, чи підпорядковані йому Міністерства, що не є їх функціональним завданням. Та й фахівців з юридичною освітою найвищого наукового рівня там немає. Крім того, наслідком такої ситуації є так званий **«відомчий» підхід,** коли відомство намагається нав'язати своє, часто спонтанне, необґрунтоване, суб'єктивне, суперечливе бачення правового врегулювання суспільних відносин і часто не на користь громадян.

Часто, **окрилені «голим ентузіазмом»,** функцію підготовки законопроектів виконують народні депутати, котрі, як правило, або взагалі не мають юридичної освіти, або, якщо окремі з них і мають цю освіту, то не найвищого наукового рівня. У народі правильно кажуть, що **на «голому ентузіазмі», без належного інтелекту не поїдеш, а якщо й поїдеш, то не далеко.** Звідси – якість законів прямо залежить від якості Верховної Ради України, народних депутатів. Тому й не випадково **«маємо те, що маємо»** – часто низької якості, суперечливе, неефективне, заполітизоване, нерідко прийняте в інтересах економіко-

політичних кланів законодавство, яке іноді викликає відомі соціальні конфлікти, гальмує соціальний розвиток.

Історичний досвід дає підстави стверджувати, що достатньо високий рівень якості законів може бути забезпечений **Державною Кодифікаційною комісією. Найважливіші концептуальні підходи до розуміння ролі Державної Кодифікаційної комісії України:**

1) Державна Кодифікаційна Комісія України – **єдиний державний орган,** який має бути наділений повноваженнями щодо **розроблення законопроектів** для їх розгляду на Всеукраїнському референдумі чи у Верховній Раді України;

2) Державна Кодифікаційна комісія України **утворюється** Президентом України;

3) Державна Кодифікаційна комісія України **утворюється у складі 40–50 державних кодифікаторів;**

4) **державним кодифікатором** може бути особа не молодша 40 років, яка є: громадянином України не менше 20 років, вільно володіє державною мовою, не притягалася до кримінальної відповідальності за вчинення умисного злочину, має позитивну моральну поведінку, має науковий ступінь доктора юридичних наук та вчене звання професора;

5) **рівень** соціально-побутового забезпечення державних кодифікаторів та гарантії їх діяльності мають бути на рівні теперішнього забезпечення народних депутатів;

6) Державна Кодифікаційна комісія України **діє на підставі** Закону України «Про Державну Кодифікаційну комісію України», який приймається на Всеукраїнському референдумі. Це надійно убезпечить її від можливого деструктивного впливу з боку Верховної Ради України, дозволить розробляти проекти законів, необхідних для держави, а не «на замовлення» економіко-політичних сил, що наявні у складі Верховної Ради України чи за його межами;

7) Державна Кодифікаційна комісія України повинна **здійснювати свою роботу** відповідно до перспективного «Плану кодифікації законодавства України», який складається на 5–10 років і затверджується Президентом України.

Правом ініціювання перед Державною Кодифікаційною комісією України питання про розроблення **відповідних змін до чинного законодавства** повинні мати: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Національна академія правових наук України;

8) розроблений Державною Кодифікаційною комісією України проект Закону **разом із висновком** Національної академії правових наук України, має подаватися Президентові України, **який вирішує питання про його винесення** на Всеукраїнський референдум чи внесення на розгляд Верховної Ради України.

Президент України має право повернути проект Закону на доопрацювання зі своїми зауваженнями до Державної Кодифікаційної комісії України;

9) депутати Верховної Ради України, розглядаючи внесений Президентом України Закон, **пропонують свої зміни до нього.** Такі пропозиції змін у концентрованому вигляді надсилаються Головою Верховної Ради України до Державної Кодифікаційної комісії України для їх розгляду по суті.

У випадку відмови Державною Кодифікаційною комісією України щодо врахування відповідної пропозиції стосовно зміни законопроекту, вона **не може бути внесена повторно на її розгляд;**

10) рішення Державної Кодифікаційної комісії України **не можуть** бути оскаржені в судовому порядку;

11) Державна Кодифікаційна комісія України **не проводить** офіційного розгляду скарг, звернень та подань тощо.

Концептуальні підходи правового врегулювання щодо розроблюваних Державною Кодифікаційною комісією України відповідно до «Плану кодифікацій законодавства України» (**варіант:** «Плану законодавчих робіт»), проекти законів можуть ініціюватися: 1) за дорученням Президента України; 2) за поданням: Голови Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Рада України з прав людини, Прем'єр-Міністра України, Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, Генерального Прокурора України, Національної академії правових наук України.

Державний устрій. Основні концептуальні підходи щодо його вдосконалення:

а) **категоричне заперечення** ідеї федералізації України;

б) **укрупнення** адміністративних одиниць. Як відомо, рівень бюрократизму і корупції прямо пропорційний кількості державних чиновників і обернено пропорційний можливостям держави забезпечити ефективний контроль за їх діяльністю. Вихід – зменшити кількість чиновників до розумних меж. Цьому може слугувати:

1) **ліквідація областей,** об'єднання кількох областей **у край,** наприклад: Волинський край, Галицький край, Подільський край, Бу-

ковинський край, Русинський край, Таврійський край, Кримський край, Полянський край, Шахтарський край, Степовий край, із розумно чисельним штатом чиновників.

За часів УНР була розроблена реформа поділу України на Землі. Всі матеріали є в центральному державному архіві України. Вони можуть бути цікавими і корисними в частині обґрунтування такої реформи;

2) **ліквідація районів** через їх укрупнення й **утворення повітів** на території кожного краю – один повіт із трьох-чотирьох районів з розумно чисельним штатом чиновників;

3) **ліквідація сільрад і утворення волостей** – одна волость з п'яти сільрад із розумно чисельним штатом чиновників;

4) **запровадження** в кожному селі виборної посади сільського голови або старости, який діє на безоплатній основі;

в) якщо вже насправді економити гроші бюджету, то доцільно, як думається, здійснити **зменшення кількості надуманих міністерств і різних державних комітетів,** ефективність роботи яких, м'яко кажучи, сумнівна, бо їх вплив на розвиток суспільних процесів ніякий, а затрати з державного бюджету доволі значні. Слід погодитись, що в умовах гострого дефіциту бюджетних коштів, треба економити. Логіка підказує, що в таких умовах можна, наприклад, **дозволити в Україні наявність таких міністерств:** міністерство економіки, міністерство освіти **(але не науки, бо наука не сприймає команд, вона в системі Академії наук України);** міністерство оборони; міністерство внутрішніх справ; міністерство закордонних справ; міністерство охорони здоров'я. Усі інші міністерства – ліквідувати. Очевидно, є також необхідність зменшення чисельності штату міністерств до розумних меж.

Сьогодні, вочевидь, після проведення приватизації, зміни політичних пріоритетів на користь людей, настав час ліквідувати наведені рудименти тотального контролю за громадянами і територіями, що успадковані від командно-адміністративної системи. Настав інший час, змінилися суть та функції влади, і тому потреби в них немає. Необхідно широко розвивати місцеве самоуправління на безоплатній основі.

Висновки. Отже, здійснення запропонованих реформ дозволить суттєво зменшити витрати на утримання державного апарату, знизити поширення бюрократизму і корупції.

Наведені окремі тези-думки є результатом роздумів автора як правознавця про наболіле. Окремі з них, звичайно, «підігріті» певною мірою політичною ситуацією останніх місяців в Україні. І ще одне – не

всі вони можуть бути вирішені водночас. Філософські категорії часу і простору, як відомо, оминути не можна. Відомо ще з часів Римської імперії, що «Periculum in mora» – зволікання смерті подібне, хоча, з другого боку, – «Festina lente» – спіши повільно. Треба знайти між ними «золоту середину».

Хотілося б, щоб ці тези-думки стали предметом поглибленого, творчого осмислення зацікавлених осіб і державних структур та сприяли активізації відповідної державотворчої діяльності.

Грищук В. К. Теоретические концепты современных реформационных процессов в Украине

Исследованы теоретические вопросы совершенствования политической системы Украины. В частности, рассматриваются вопросы оптимизации государственного управления в Украине. С этой целью предложено рассмотреть вопрос об изменении полномочий Президента Украины, структуры и правовых основ деятельности Верховной Рады Украины. Рассматриваются вопросы совершенствования механизма законотворчества в Украине, в частности целесообразности создания законопроектного органа – Государственной Кодификационной комиссии Украины. Обосновывается необходимость изменения правового статуса Всеукраинского референдума, а также предлагаются первоочередные организационно-правовые вопросы, которые должны быть вынесены на его рассмотрение.

Ключевые слова: *государственное устройство, законотворчество, законодательная деятельность, избирательная система.*

Hryshchuk V. K. Theoretical concepts of modern reform process in Ukraine

Theoretical issues concerning the improvement of the political system of Ukraine are examined. The problems of optimization of public administration in Ukraine are considered. The author proposes to study changes of authorities of the President of Ukraine, the structure and the legal grounds in the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine. He also substantiates the expediency of expanding the powers of the President of Ukraine; optimization of the structure and the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine including changes of the quantitative structure, expediency of the division Verkhovna Rada of Ukraine into two chambers, improvement of the organizational and legal grounds of the electoral process, the activities of People's Deputies and the Verkhovna Rada of Ukraine. The article stresses on the necessity in changing the quality of the Verkhovna Rada of Ukraine by introducing electoral qualifications to parliamentary candidates, and denying the elections system through the so-called party lists and the expediency of preserving the rights of the parties to nominate their candidates in constituencies together with other subjects of the election process. The possible mechanism of the adoption of the Consti-

tution of Ukraine and the opportunity to usethe institution of the Constitutional laws, their compliance with the Constitution of Ukraine is analyzed. An attention is drawn to the need of improving the quality of legislation and the expediency and possibility of mastering the mechanism of law-making in Ukraine. The need for the demonopolization of the legislature, the transition to legal pluralism and the establishment of the mechanism of legislative law-making equilibrium of three subjects is stated: the Ukrainian referendum, the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. In particular, the questions on the expediency of the creation of the legislative body – the State Codification Commission of Ukraine are regarded. The necessity of modification of the legal status of the Ukrainian referendum is grounded and the primary organizational and legal issues for its consideration are suggested.

Key words: *state order, lawmaking, legislation activity, election system.*

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року

УДК 341.222

В. С. Макарчук,
Н. Я. Рудий

ПЕРЕДУМОВИ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ВСТАНОВЛЕННЯ КОРДОНУ МІЖ РУМУНІЄЮ ТА РАДЯНСЬКИМ СОЮЗОМ ПІСЛЯ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Розглянуто міжнародно-правові засади встановлення післявоєнного (1945 р.) радянсько-румунського кордону, а також вплив фактора військових зусиль сторін на зазначені процеси. Проаналізовано передумови для остаточного визначення післявоєнного кордону відповідно до міжнародно-правових норм того часу. Вказано об'єктивні причини, які зумовили проведення остаточної лінії кордону між Румунією та Радянським Союзом, котра визначає розмежування територій України та Румунії до нині.

Ключові слова: *Друга світова війна, нове міжнародне право, сучасні європейські кордони, Потсдамська мирна конференція, Паризька мирна конференція.*

Постановка проблеми. Прийнято вважати, що зміни кордонів у сучасному світі можуть відбуватися лише за взаємною згодою зацікавлених держав. Прикладом може слугувати добровільна передача СРСР і Росією Китаю низки спірних островів на р. Амур, зокрема о. Дамансь-