

- тія” // Науковий вісник Чернів. ун-ту. Правознавство. — Вип. 172. — 2003. — С. 46-51.
7. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монограф. / за ред. Ю.С. Шемшученка. — К., 2001.
8. Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. — К., 2004.
9. Скрипнюк О.В. Правова, соціальна держава в Україні: конституційні основи та тенденції розвитку // Правова держава. — Вип. 12. — 2001. — С. 186-197.
10. Бабкін В.Д. Соціальна держава та захист прав людини // Правова держава. — Вип. 9. — 1998. — С. 3-11.
11. Бабкін В.Д. Від правової до соціально-правової держави // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. — Вип. 12. — 2001 — С. 270-281.
12. Сухонос В.В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні. — Суми, 2003.
13. Рудич Ф.М., Балабан Р.В., Ганжуров Ю.С. та ін. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / заг. ред. Ф.М. Рудич. — К., 2006.
14. Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // Право України. — 1999. — № 2. — С. 3-9.
15. Правовое государство в России: замысел и реальность (“круглый стол” юристов, 19 апреля 1995 г.). — М., 1995.
16. Котляревский С. Конституционное государство: опыт политико-морфологического обзора. — СПб., 1907.
17. Цвік М.В. Верховенство права в контексті прав людини // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини і основних свобод: Матер. Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 ч. — Х., 2000. — Ч. 1.
18. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: Монограф. — Х., 2009.

Надійшла до редакції 26.09.2011

ТЕРТИШНИК В.М.,

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.52

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ

Розкрито проблеми забезпечення верховенства права та проблеми гармонізації законодавчої влади і удосконалення законотворчої діяльності.

Ключові слова: верховенство права, забезпечення верховенства права, удосконалення законотворчого процесу.

Раскрыты проблемы обеспечения верховенства права и проблемы гармонизации законодательной власти и совершенствования законодательного процесса.

Ключевые слова: верховенство права, обеспечение верховенства права, совершенствование законодательного процесса.

The article is devoted to the analysis of the content of the concept of the Rule of Law; the author analyses the state and the perspectives of adherence to these requirements in the functioning of the legislative, executive and judicial branches of power.

Keywords: rule of law, supremacy of law, conceptual problem legality.

У правовій державі влада має бути обмежена правом, а головний урок історії показує на те, що вона має бути максимально обмежена в можливості довільно міняти законодавство задля своєї вигоди.

Формування парламенту за чинним законодавством призводить до політизації законодавчої влади, влади яка має бути мудрою, виваженою, незалежною і незаангажованою, адже має справу з самою складною, тонкою і доленосною матерією – правом, як математикою свободи.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється зростаючими вимогами до законодавчих актів. Між тим сьогодні недосконалість законодавчої влади та її діяльності є прикритим фактом нашого суспільства.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми показує, що проблема формування і організації діяльності законодавчої влади та



гармонізації законодавчого процесу знаходиться в центрі уваги як політиків, так і науковців [1-10]. Але існуючі публікації не вичерпують всю складну проблему, а, швидше, утворюють фундаментальну базу для подальшого її дослідження.

Метою даної роботи є визначення шляхів гармонізації законодавчої влади і законодавчого процесу.

Чинна система формування законодавчих органів та організація їх діяльності не відповідає потребам суспільства, не сприяє професіоналізму в роботі законодавчої влади, часто стає підґрунтям для непродуманих перманентних змін законів, що спричиняє багато негараздів.

По-перше, вибори парламентарів за чинною системою за партійними списками та запровадження концепції так званого імперативного мандату створюють ситуацію, при якій депутати нажимають ті кнопки, на які показують їх вожді. Реальними парламентарями стають п'ять осіб – вожді партій.

По-друге, народ утратив можливість відкликати депутатів, що не виправдовують програмних обіцянок і сподівань, можливість впливати на своїх обранців.

По-третє, встановлення прохідного бар'єра спотворює волю народу і розклад сил у парламенті. Наприклад, якщо за партії, що не пройшли в парламент, свої голоси віддали 11 % населення, а ще 10 % голосували «проти усіх», то не виключено, що 21 % місць в парламенті займуть особи з явно протилежними поглядами ніж ті, яких дотримувались названі виборці.

По-четверте, схема роботи Парламенту позбавляє можливості появи мудрого і виваженого центрризму, який зазвичай гармонізує всю систему влади.

Держава як човен. Якщо енергійніше гребуть ліві весла, човен розбивається об правий берег, якщо праві – сідає на мілину лівого берега. Щоб човен плив по фарватеру, має хтось узгоджувати весла і зліва, і справа. В політичному розумінні цим штурманом мав би виступати блок центристських сил. Але в існуючій системі влади для нього не передбачено правового поля існування.

Нарешті, перехід на вибори за партійними списками став своєрідним кроком до більш масштабного перевороту. Такі вибори були здійснені на основі неконституційного закону, яким було звужене право громадян «обирати і бути обраними». Зокрема, пропонувалось обирати серед уже обраних партіями, тоді як раніше була можливість висунення кандидатів від трудових колективів чи використання інституту самовисунення. Між тим ст. 22 Конституції стверджує: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Закони, звужуючі права і свободи людини, не можуть застосовуватись.

Порушення цього принципу призвело до того, що люди позбавились можливості впливати як на процес висунення кандидатів у депутати, так і на діяльність уже обраних.

Існуюча система формування та функціонування законодавчої влади може задовольняти хіба що тільки так звану «політичну еліту», даючи при цьому можливість їм робити все що завгодно, аби тільки вчасно зібратись під куполом влади, сховатись або за мандат недоторканності, або за невизначеність процедури розпуску чи перевиборів.

Та народна мудрість каже: «Далі усіх піде той, хто не знає куди іти». Парламентарі повинні стати не політичним клубом, а професійними законодавцями, творцями справедливих і шляхетних законів, перетворюючи право на мистецтво добра і справедливості.

Розподіл влади – це одна з важливих засад правової держави, але не в сенсі «поділяй і владаруй», а як модель управління, що ґрунтується на системі стримувань і противаг, які б унеможливили будь-яку реанімацію диктатури і тоталітаризму.

Перш за все мають бути удосконалені механізми формування та діяльності законодавчої влади.

В законотворчій роботі як ніде має діяти принцип – «сім раз відмірай, один відріж». Вважаємо, що двопалатний парламент – досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яка має бути все ж реалізована, але без поспіху, зважено.

Законодавчий орган України сьогодні має навіть невдалу назву – Верховна Рада. Нічого верховного (панівного) в законодавчій владі бути не може. Панування якоїсь гілки влади суперечить принципам правової держави, де як раз і запроваджується розподіл влади і створюється усе можливе для усунення можливого домінування чи панування якоїсь з гілок влади. Законодавча



влада сама має забезпечувати верховенство права, панування природних прав і свобод людини.

Доцільніше наш парламент так і іменувати «Парламент», в структурі якого передбачити дві палати: 1) верхня палата – «Сейм»; 2) нижня палата – «Віче» (народні збори).

Доцільно визначити, що верхня палата обирається строком на шість років, а нижня – строком на три роки. Це зменшить ризик революційних потрясінь, в основі яких можуть бути емоції окремого політичного моменту.

Нарешті, слід визначити структурну модель верхньої палати. Вважаємо, що одна половина верхньої палати має обиратись народом, інша половина – обиратись представниками обласних рад народних депутатів, що мало б забезпечувати представництво регіонів у законодавчій владі. Можна сподіватись, що палата представників, яку ми пропонуємо називати «Віче», зможе стати важелем проти бюрократизації законодавчого процесу, компенсує можливий брак відчуття дійсного волевиявлення народу.

Віче має обиратись за максимально демократизованою мажоритарною системою виборів. В іншому випадку (при запровадженні пропорційної системи виборів) залишаються умови для соціальних потрясінь – пробудження політичних вулканів, як наслідок зміни симпатій виборців. Часті зміни курсу ні державі, ні суспільству, ні громадянам нічого хорошого не дають.

Багато проблем лежить у площині діяльності самого парламенту, починаючи з процесу його формування і закінчуючи регламентом його діяльності.

Коли над суспільством нависла загроза економічної кризи, яка розпочиналась з кризи банківської сфери, лунало багато гучних закликів. Мені в кругу студентів була нагода висловити просту думку: «Банківську кризу легко погасити, якщо б лідери політичних фракцій і представлених у парламенті партій, як найбільш заможні люди, зняли хоча б десятину своїх валютних накопичень у зарубіжних банках, і помістили б їх у будь-який з банків України».

Виникло питання: а чому б цю вимогу не запровадити в законодавчій площині? Наприклад, кандидат у парламентарії має не тільки надати декларацію про своє багатство, а якщо він презентує себе як патріот України і збирається дати клятву на вірність Україні, то чому б, не покладаючись тільки на його совість, а на законодавчому рівні не закріпити правило, що депутат Верховної Ради України чи органів місцевого самоврядування будь-якого рівня має розміщувати та тримати більшість своїх валютних чи інших грошових накопичень та об'єктів нерухомої власності на території України. Недотримання даного правила має тягнути за собою відмову в реєстрації кандидатом у депутати чи позбавлення депутатського мандату. Ось і шлях до інвестицій.

Законодавча влада має сама піклуватись про свій якісний склад, а депутати – перш ніж приймати закони, хоча б їх вивчити, а в ідеалі – стати юристами. Але чим далі в ліс, тим більше дров. Проблема скасування депутатської недоторканності рік від року отримує все більше комічного забарвлення. Нагадаємо, що Указом Президента України від 15 січня 2000 року проголошено проведення у неділю 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму. На референдум ставилось питання: "Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України, де сказано: "Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?"

Референдум проведений відповідно до Конституції України та чинного законодавства. Необхідна більшість голосів на референдумі була подана за скасування названого положення. Судового рішення щодо визнання результатів референдуму недійсними немає.

Конституційний Суд 27 червня 2000 року (Справа № 1-38/2000 N 1-в/2000) визнав, що виключення частини третьої статті 80 Конституції України не суперечить Конституції України.

В ст. 1 Закону «Про референдум» сказано: «Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами». А в ст. 44 цього Закону сказано: «Закони, інші рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України та місцевих Рад народних депутатів і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк». Прикро, але оприлюднення результатів референдуму як закону так і не відбулося досі, хоча юридичних перешкод немає зробити це навіть сьогодні.

На наш погляд, скасовуючи ч. 3 ст. 80 Конституції України, в Конституції України не-



обхідно закріпити такі правила: «Народні депутати України не можуть бути затримані чи заарештовані під час роботи безпосередньо у Верховній Раді України. Кримінальна справа стосовно народного депутата України може бути порушена тільки Генеральним прокурором України, його заступниками або прокурорами областей відповідно до правил територіальної підслідності. Затримання чи арешт народного депутата України може здійснюватися тільки за рішенням апеляційного чи Верховного Суду України». Такий же рівень правового захисту доцільно установити і відносно суддів та слідчих.

Для конструктивного оновлення законодавчої влади слід установити загальне конституційне правило: громадянин може бути членом парламенту не більше двох строків поспіль. Якщо цього не може зробити діючий парламент, відповідне положення чи вся конституція можуть бути прийняті референдумом.

Одним із найважливіших кроків на шляху реформи влади на сучасному етапі державного будівництва та в умовах існуючої системи роботи парламенту є прийняття демократичної Конституції держави шляхом всенародного референдуму, що нами уже аргументувалось.

Прийняття Конституції України шляхом референдуму — суттєвий механізм забезпечення верховенства права і закону, за умови, що має бути непорушним принцип, закріплений в ст. 22 чинної Конституції України — «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

При прийнятті Конституції України шляхом референдуму змінюється суть співвідношення права і влади — «право отримує панівне становище, стає над владою, забезпечується верховенство права, стабільність і непорушність конституційних норм, а законодавча влада залишається не «панівною», а однією з гілок влади, яка має виконувати і реалізовувати результати прояву народовладдя — норми Конституції України взагалі і норми, якими визначені права і свободи людини, зокрема, як норми найвищої юридичної сили, змінення яких стає не в компетенції державної влади.

Референдум має стати важливою складовою законодавчої влади і законотворчого процесу. Прийняття Конституції держави шляхом всенародного референдуму — законний і ефективний спосіб гармонізації влади взагалі і законодавчої зокрема. При цьому Основний Закон держави отримує свою юрисдикцію безпосередньо від самого народу і стає вище влади, а влада вже не в змозі змінювати його на свій розсуд. Влада має бути не «верховною», а слугувати закону, дарованому народом і забезпечувати верховенство права людини і громадянина.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розкритті проблеми законодавчої ініціативи та організації законотворчого процесу.

Список використаної літератури:

1. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки // *Право України*. — 2010. — № 4. — С. 206-219.
2. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи // *Право України*. — 2010. — № 3. — С. 6-18.
3. Лавринович О.В. Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року: досвід визначальних рішень вітчизняного державотворення // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. — 2010. — № 12. — С. 5-10.
4. Наливайко Л.Р. Принцип суверенності і незалежності держави в системі принципів державного ладу України // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. — 2011. — № 6. — С. 19-25.
5. Рабінович П. Верховенство права як соціально-природний феномен // *Право України*. — 2010. — № 3. — С. 19-23.
6. Селіванов А. Конституційна реформа в Україні: потреба наукової концепції // *Право України*. — 2011. — № 5. — С. 153-158.
7. Скрипник О. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі // *Право України*. — 2010. — № 7. — С. 4-11.
8. Тертишник В. Верховенство права і закону // *Право України*. — 2010. — № 6. — С. 87-92.
9. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України // *Право України*. — 2011. — № 5. — С. 175-185.
10. Шемшученко Ю.С. Вибране. — Теоретичні проблеми формування правової держави. — К., 2005.

Надійшла до редакції 25.08.2011

