



Володимир ТЕРТИШНИК,
доктор юридичних наук,
професор Дніпропетровського
державного
університету внутрішніх справ

Законодавча влада: українські реалії та доктринальні проблеми

Попередні зауваження. Нація – одна із складних категорій у політичній науці. Більшість учених до істотних ознак нації, як правило, «відносять спільність території, мови, культури, економічних зв'язків, психологічних особливостей, самоідентифікаційних характеристик тощо» (1).

Правовою державою можна вважати суспільство, в якому панує верховенство права, діють справедливі і шляхетні закони, всі люди рівні перед законом і судом, забезпечуються права і свободи людини та відповідальність влади перед громадянами, а реалізація принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову сприяє гармонізації державного управління, злагоді в суспільстві і створює перепони для зловживань нею.

У правовій державі влада має бути обмежена правом, до того ж історичний досвід вказує на те, що вона має бути максимально стриманою в можливості довільно змінювати законодавство задля своєї вигоди.

Створення системи стримувань і противаг за допомогою поділу державної влади на окремі взаємодіючі і контролюючі одна одну гілки забезпечує оптимальне функціонування державного механізму, не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. До речі, ідею поділу влад уперше офіційно було закріплено в Україні, це стало одним з постулатів Конституції гетьмана Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 року.

На сьогодні в центрі уваги і політиків, і науковців постали проблеми удосконалення механізмів стримувань і противаг, а також визначення концептуальної моделі реформування законодавчої влади, яка з належною самодостатністю виключала б будь-які можливості ре-

німації диктатури і тоталітаризму, забезпечувала верховенство права.

Адже недосконалість законодавчої влади та її діяльності є прикрою ознакою нашого суспільства. Формування парламенту за списками від партій і блоків призводить до утворення гіпертрофованої форми політизації законодавчої влади – влади, яка має бути мудрою, виваженою, незалежною і незаангажованою, бо має справу з найскладнішою і найтоншою матерією – правом.

Перехід до процедури обрання депутатів за партійними списками спричинив багато негараздів.

По-перше, вибори за партійними списками, за умови закладеної політичною реформою системи формування більшості та концепції імперативного мандата, створюють ситуацію, за якої депутати натискають ті кнопки, на які вказують їхні вожді. Реальними парламентаріями стають п'ять осіб – лідери партій.

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

По-третє, встановлення прохідного бар'єра суперечить волі народу і в парламенті створює співвідношення симпатій до політичних сил. Наприклад, якщо за партії, котрі не пройшли до парламенту, голоси віддали 11 відсотків населення, то ймовірно, що 11 відсотків місць у парламенті займуть особи з поглядами, протилежними до тих, за яких подали голоси названі виборці.

По-четверте, закладена змінами до Конституції схема роботи парламенту підштовхує парламентаріїв до створення штучної більшості, що автоматично залишає інших в опозиції до неї. Як наслідок парламент приречений на існування двох таборів, відносини яких визначаються принципом «стінка на стінку». З одного боку, конкуренція – двигун прогресу, але вона має унеможливити «поїдання» протилежної сторони. А чинна схема позбавляє можливості появи мудрого й виваженого централізму, який гармонізував би всю систему.

Держава, як човен: якщо веслувальники енергійніше налягають на весла ліворуч – човен розбивається об правий берег, якщо праворуч – сідає на міліну біля лівого берега. Щоб човен ішов у фарватері, хтось має збалансовувати веслування з лівого і правого бортів. У політичному сенсі цим штурманом мав би виступати блок центристських сил. Але в чинній системі влади для нього не передбачено правового поля.

Нарешті, перехід на вибори за партійними списками став своєрідним кроком до ще масштабнішого перевороту. Такі вибори відбулися на основі неконституційного закону, яким звужене право громадян обирати і бути обраними. Зокрема, кандидатів пропонувалося обирати серед уже обраних партіями представників, тоді як раніше була можливість їх висування від трудових колективів чи самовисування. Тим часом ст. 22 Конституції Украї-

ни стверджує: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Тобто закони, які звужують обсяг прав і свобод людини, не можуть бути застосовувані.

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

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

Парламентарії мають бути не політичним клубом, а професійними законодавцями, творцями справедливих і шляхетних законів, які перетворювали б право на мистецтво добра і справедливості. Тож доки не скасовано норм Конституції, прийнятих за одну ніч під гаслом політичних реформ, доти мусимо жити, як на вулкані.

Тому насамперед потрібно вдосконалити механізми формування та діяльності законодавчої влади. Не слід відмовлятися від ідеї двопалатного парламенту, досвід роботи якого в багатьох країнах світу показав його переваги. Так, у Франції парламент складається із Сенату та Національних зборів, в Італії – із Сенату та Палати депутатів, в Іспанії до складу парламенту (Генеральних кортесів) входять Конгрес депутатів і Сенат, у Німеччині законодавчу владу здійснюють Бундестаг і Бундесрат, у Швейцарії Федеральні зібрання як законодавчий орган включають Національну раду і Раду кантонів, у США законодавчим органом є Конгрес, який складається із Сенату та Палати представників, у Польщі законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат.

Двопалатний парламент консервативніший. І це виправдано. В законотвірчій роботі, як ніде, має діяти принцип: «Сім раз відміряй, один раз відріж». Тож двопалатний парламент – досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яку все-таки треба реалізувати без поспіху, виважено.

Законодавчий орган України сьогодні має навіть назву невдалу – Верховна Рада. Нічого верховного (панівного) в законодавчій владі бути не може. Панування якоїсь гілки влади суперечить принципам правової держави, в якій якраз і запроваджується принцип поділу влади та створюється усе можливе для усунення ймовірного переважання якоїсь із її гілок. Законодав-

ча влада сама має забезпечувати верховенство (панування) права (природних прав і свобод людини). Тому доцільніше було б іменувати наш парламент просто Парламентом, у структурі якого передбачити наявність двох палат: верхньої – Сенату і нижньої, яку, з урахуванням історичних традицій, можна було б назвати Віче (народні збори).

Доцільно визначити, що верхня палата має обиратися строком на шість років, а нижня – на три. 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 обиратися народом, а друга – представниками обласних рад народних депутатів, що мало б забезпечувати представництво регіонів у законодавчій владі. Можна сподіватися, що палата представників, яку ми пропонуємо називати Віче, зможе стати важелем протидії бюрократизації законодавчого процесу, компенсує можливий брак відчуття дійсного волевиявлення народу. Віче має обиратися за максимально демократизованою мажоритарною системою виборів. Інакше (в разі запровадження пропорційної системи виборів) залишаються умови для соціальних потрясінь – пробудження політичних вулканів унаслідок зміни симпатій виборців. А часті зміни курсу ні державі, ні суспільству, ні громадянам нічого доброго не дають.

Багато проблем лежить у площині діяльності самого парламенту: від процесу його формування і до регламенту його діяльності. Коли над суспільством нависла загроза економічної кризи, яка розпочиналась із кризи банківської сфери, лунало багато гучних закликів. У колі студентів я мав нагоду висловити просту думку: «Банківську кризу було б легко погасити, якби лідери політичних фракцій і представлених у парламенті партій, як найзаможніші люди, зняли хоча б десятину своїх валютних нагромаджень у зарубіжних банках і помістили їх у будь-який з банків України». Постало запитання: а чому б цю вимогу не впровадити на постійно діючій основі? Чому б від кандидата в парламентарії вимагати не тільки подачі декларації про його доходи, а й на законодавчому рівні закріпити правило, згідно з яким депутат Верховної Ради України чи органів місцевого самоврядування будь-якого рівня має розміщувати та тримати більшість своїх валютних чи інших грошових нагромаджень та об'єктів нерухомої власності на території України? Адже він презентує себе як патріот України і

збирається дати клятву на вірність Україні. Тому недотримання цього правила мало б тягнути за собою відмову в реєстрації кандидатом у депутати чи позбавлення депутатського мандата.

Доцільно встановити, що кандидатом до верхньої палати парламенту міг би бути лише громадянин України, який має вищу освіту (бажано є магістром права чи державного управління) і стаж роботи за фахом не менш як п'ять років.

Проблема скасування депутатської недоторканності рік у рік набуває дедалі комічнішого забарвлення. Нагадаємо, що указом Президента України від 15 січня 2000 року було проголошено про проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму. На референдум ставилось запитання: «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 було проведено відповідно до Конституції України та чинного законодавства, а необхідну більшість голосів на ньому було подано за скасування названого положення. Судового рішення про визнання результатів референдуму недійсними немає. Конституційний Суд України 27 червня 2000 року (Справа № 1-38/2000 № 1-в/2000) визнав, що виключення частини третьої статті 80 Конституції України не суперечить Конституції України.

У ст. 1 Закону «Про референдуми» сказано: «Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами». А ст. 44 цього закону проголошує: «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 в самому законі, рішенні не визначено інший строк». Прикро, але оприлюднення результатів референдуму як закону досі так і не відбулося, хоча юридичних перешкод зробити це немає навіть сьогодні.

На наш погляд, скасовуючи ч. 3 ст. 80 Конституції України, в ній необхідно 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 само рівень правового захисту доцільно встановити і до 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 чинний парламент, відповідне положення чи вся Конституція можуть бути прийняті референдумом.

Знову-таки, звертаючись до досвіду інших країн, не можна не відзначити позитивного факту наявності в деяких із них досконалішого підходу до розробки законопроектів ще на етапі законодавчої ініціативи. Наприклад, у Франції є і непогано працює міністерство законодавства, професійні співробітники якого готують більшість законопроектів (хоча ця модель зовсім не виключає того, що самі парламентарії можуть довести закон до абсурду). Тим часом в Україні давно назріла потреба створення Державного законотворчого департаменту, де готували б і удосконалювали законопроекти, що подаються на розгляд парламенту. Доречним стало б і розширення права законодавчої ініціативи: надання його Верховному Суду України, Генеральній прокуратурі України, Міністерству юстиції України, Міністерству внутрішніх справ, Вищій раді юстиції, СБУ, запровадженню Слідчому комітетові України.

Важливим механізмом забезпечення верховенства права є право людини і громадянина на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У світі є такі правові інститути, хоча й різняться системою повноважень, але мають єдину родову назву – омбудсман. У Швеції, Фінляндії, Данії – це, власне, омбудсман; у Греції – захисник громадян; у Польщі – речник громадянських прав; у Франції – посередник Французької Республіки; в Литві – контролер сейму; в Іспанії – захисник народу; в Молдові – парламентський адвокат. Сьогодні деякі з них мають досить істотні повноваження. Так, речник громадянських прав Республіки Польща може виступати в адміністративному та цивільному процесі на правах прокурора, а омбудсман Швеції – на правах надзвичайного прокурора розпочинати кримінальну справу проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо, на його думку, для цього є вагомі підстави.

Тому для активнішої протидії свавіллю чиновників різного рівня та ігнорування ними прав і свобод людини доцільно зміцнити статус Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а саме: йому можуть бути надані повноваження органу дізнання, і навіть слідчого органу, за аналогією зі статусом омбудсмана Швеції.

Одним із найважливіших кроків на шляху реформування влади на сучасному етапі державного будівництва та в умовах чинної системи роботи парламенту є прийняття демократичної Конституції держави шляхом всенародного референдуму.

Саме за умови прийняття Конституції держави шляхом всенародного референдуму Основний Закон отримувє свою юрисдикцію безпосередньо від самого народу і стає вищим від влади, яка не має змоги змінювати його на власний розсуд. Влада має бути не «верховною», а слугувати закону, дарованому народом. Прийняття Конституції України шляхом референдуму – важливий механізм забезпечення верховенства права і закону за умови, що має бути непорушним принцип, закріплений у ст. 22 чинної Конституції України. До того ж це змінює суть співвідношення права і влади: право отримувє панівне становище, забезпечується верховенство права, стабільність і непорушність конституційних норм, а законодавча влада залишається не «панівною», а однією з гілок влади, що має виконувати і реалізовувати норми Конституції України взагалі і норми, якими визначені права і свободи людини зокрема, як норми найвищої юридичної сили, зміна яких уже не перебуває в компетенції державної влади. ▣

Джерела

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 16 серп. 2010 р.: (офіц. текст). – К.: ПАЛІВОДА А.В., 2010. – 48 с. – (Законо України).
2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України). Справа № 1-38/2000 № 1-в/2000 від 27 червня 2000 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001v710-00>
3. Про всеукраїнський та місцеві референдуми. Закон України

№ 1286-XII від 3 липня 1991 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1286-12>

4. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Указ Президента України № 65/2000 від 15 січня 2000 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=65%2F2000>

5. Барабаш Ю. Дихотомія правової, демократичної та соціальної державності – тонка грань українського конституціоналізму // Право України, 2010. – № 7. – С. 24–32.

6. Вовк Д. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права в Україні // Право України, 2003. – № 11. – С. 127–129.

7. Головатий С. Верховенство права, або як правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки // Право України. 2010. – № 4. – С. 206–219.

8. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи // Право України, 2010. – № 3. – С. 6–18.

9. Колодій А. Громадське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови // Право України, 2010. – № 7. – С. 12–17.

10. Лемак В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози // Право України, 2010. – № 3. – С. 44–51.

11. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: Монографія. – Дніпропетровськ: Поліграфіст, 2002. – 416 с.

12. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: Монографія: У 2-х кн. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – Кн.1. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. – 344 с.

13. Рабінович П. Верховенство права як соціально-природний феномен // Право України, 2010. – № 3. – С. 19–23.

14. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі // Право України, 2010. – № 7. – С. 4–11.

15. Тertiшник В. Верховенство права і закону // Право України, 2010. – № 6. – С. 87–92.

16. Тertiшник В. Незалежне судочинство – отже не маніпулятивне // Віче, 2006. – № 9–10. – С. 54–55.

17. Тertiшник В., Тertiшник О. Функції та гарантії незалежності прокурора у правовій державі // Вісник прокуратури, 2010. – № 6 (108). – С. 47–53.

18. Шемшученко Ю. С. Вибране. – Теоретичні проблем формування правової держави. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 75–76.

