

Віктор Грищук,

доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету Львівського державного
університету внутрішніх справ

ПРАВО ЯК ЗАСІБ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

У статті розглядаються питання розуміння політичної системи в Україні, її складових елементів. Аналізуються можливі доктринальні шляхи перспективного забезпечення її правової безпеки.

***Ключові слова:** право, державно-правова система, правова безпека.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Право, за своїм функціональним призначенням, має, зокрема, гарантувати безпеку політичної системи в Україні, яка включає в себе державні та недержавні соціальні інститути та норми, покликані забезпечити незалежність, територіальну цілісність держави та самоуправління народу як основу прогресивного розвитку всіх сфер його життєдіяльності. В українській доктрині права виділяють такі їх елементи: 1) інституційний; 2) регулятивний; 3) функціональний; 4) комунікативний; 5) духовний. Інституційний елемент утворюють окремі політичні інститути: державна влада в її органічному розподілі на законодавчу, виконавчу та судову; політичні партії та суспільні громадсько-політичні організації; церква; органи місцевого самоуправління. Регулятивний елемент складають соціальні норми в їх системному утворенні. Функціональний елемент чітко проявляється в політичному процесі та політичному режимі. Комунікативний елемент є складним системним розгалуженням суспільних політичних відносин. В його складі виділяють інформаційно-комунікативну підсистему: засоби масової інформації; засоби комунікації; науково-інформаційну інфраструктуру до складу якої включають систему установ, які спеціалізуються на зборі інформації, її обробці та поширенні споживачам. Духовний елемент утворюють: культура

віросповідання; політична свідомість; політична культура. Функціонування кожного з цих елементів, у першу чергу, забезпечується в Україні правом як домінуючим засобом регулювання суспільних відносин. Тому, запропонована до дискусії тема є надзвичайно широка і багатогранна.

В українській доктрині права дуже широко висвітлюються позитивні зрушення в політичній системі за роки незалежності і особливо після Революції гідності, яку знаменував Майдан. Зазначаються також постійно і ті заходи підтримки реформам, яких надає Європейський Союз і, зокрема, Республіка Польща, за що українці особливо вдячні. Поряд з цим, відзначаються і ті дискусійні питання та проблеми, які виникають на шляху розбудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави. Їх наявність істотно впливає на якість права, не дозволяє повною мірою і своєчасно реагувати на виклики соціального буття з тим, щоб правовими засобами забезпечити належним чином безпеку політичної системи в цілому.

В міру наданої регламентом можливості зупинюся на окремих, найбільш істотних з них, що стосуються намагань удосконалити інституційний та регулятивний елементи політичної системи України.

I. Проблема вироблення механізму збалансування опосередньої та безпосередньої форм народовладдя на шляху до громадянського суспільства. Головна мета – активізувати участь громадян в політичних, економічних і культурних процесах. В сучасних державах північної частини Європи все частіше використовується референдум як інструмент безпосереднього народовладдя. Як показала практика, він здатний істотно гармонізувати множину суспільних інтересів, корегуючи, урівноважуючи, збалансовуючи, таким чином, позицію всіх суб'єктів суспільних відносин. Необхідність такого переходу викликана чисто практичною ситуацією. Справа в тому, що на шляху демократичних перетворень виявились істотні недоліки наявної системи влади. Система влади нині продовжує ґрунтуватися на принципах опосередкованого народовладдя, коли владні функції здійснюють

від імені народу обрані ним представники, які фактично непідконтрольні та непідзвітні народові.

Поширеною є думка про необхідність запровадити такий інститут безпосередньої демократії як Всеукраїнський референдум в новій його якості, який, відповідно до статті 5 та 38 Конституції України, можна наділити законодавчими повноваженнями. В законі України про референдум є можливість виокремити коло питань, вирішення яких належатиме виключно народові. Це елемент механізму стабільності політичної системи.

Виправданою видається пропозиція передбачити прийняття Всеукраїнським референдумом Конституційних законів, наділених найвищою юридичною силою в ієрархії українських законів. У тому разі, коли Конституція України буде прийнята на Всеукраїнському референдумі, зміни (поправки) до неї можуть бути внесені лише Конституційними законами. У випадку, коли Конституція все ж таки буде прийматися Верховною Радою, вона за юридичною силою буде другою після Конституційних законів. Мало того, вона повинна їм відповідати як законам, що мають найвищу юридичну силу, оскільки прийняті народом. Забезпечення цієї відповідності має бути завданням, функцією Конституційного Суду України.

II. Проблема адміністративно-територіального устрою України. В логічній площині концептуальні наукові підходи до вирішення цієї проблеми, в загальних рисах, виглядають так: а) категоричне заперечення ідеї федералізації України; б) укрупнення, з врахуванням українського історичного державницького досвіду, адміністративно-територіальних одиниць з розумно чисельним, індивідуальним в кожному випадку штатом чиновників: 1) ліквідація областей, об'єднання кількох областей, наприклад, в Край: Волинський край, Галицький край, Подільський край, Буковинський край, Русинський край, Таврійський край, Степовий край; 2) ліквідація районів через їх укрупнення і створення повітів на території кожного краю – один повіт з трьох-чотирьох районів; 3) ліквідація сільських, селищних Рад і створення, наприклад, волостей – одна волость з територій п'яти сільрад; з розумно

чисельним штатом чиновників. Волость повинна об'єднувати окремі сільські громади; 4) запровадження в кожному селі виборної посади сільського голови або старости, який обирається сільською громадою і діє на безоплатній основі.

III. Реформування апарату управління державою. Вирішення проблеми адміністративно-територіального устрою України може стати своєрідним «вступом» до розв'язання наступної проблеми – ліквідація, злам «старої державної машини» – апарату управління державою як на всеукраїнському так і на місцевих рівнях. Розбудована на командно-адміністративних засадах, вона стала істотним гальмом реформаційних процесів від самого початку української незалежності, виявилась інструментально неспроможною для вирішення нових завдань на шляху реформації суспільства. Провідна роль в «державній машині» без сумніву належить центральним органам держави. Йдеться про необхідність скорочення кількості міністерств і різного роду державних комітетів, ефективність роботи яких, м'яко кажучи, сумнівна, бо їх позитивний вплив на розвиток суспільних процесів ніякий, а затрати з державного бюджету доволі вагомі.

Зарубіжний досвід та елементарна логіка підказують, що в сучасних, складних фінансових умовах можна дозволити в Україні наявність лише, наприклад, таких міністерств: міністерство економіки, міністерство оборони, міністерство внутрішніх справ, міністерство закордонних справ, міністерство охорони здоров'я. Всі інші міністерства слід ліквідувати, передавши їх повноваження органам місцевого самоврядування.

В нинішніх умовах, після проведення приватизації, зміни політичних пріоритетів на користь людей, настав час ліквідувати наведені вище рудименти тотального контролю за громадянами і територіями, що успадковані від командно-адміністративної системи. Змінився час, змінилися суть та функції влади, і тому потреба в них відпала. Необхідно широко розвивати місцеве самоуправління, перенести «центр ваги» владних повноважень на місцевий рівень, у міста та інші населені пункти, що має важливе значення для розбудови громадянського суспільства.

З кількісними показниками зв'язані якісні показники державного апарату управління. Йдеться про належне кадрове забезпечення органів держави чесними, висококваліфікованими, патріотично налаштованими кадрами фахівців. Чинovníки повинні не керувати, дозволяти чи забороняти або вирішувати, а обслуговувати ці інтереси та потреби. Ця продуктивна ідея все ще потребує свого нагального вирішення.

IV. Проблема забезпечення гармонізації, збалансованості між гілками влади: законодавчої, виконавчої та судової. Нові життєві реалії вимагають корекції механізму розподілу владних функцій між гілками влади.

Законодавча гілка влади сьогодні наділяє виконавчу, судову владу і, що парадоксально, саму себе відповідними владними повноваженнями. Звичайно, що при цьому Верховна Рада, у першу чергу, дбає про власну компетенцію, своє становище у суспільстві, становище народних депутатів. При цьому чітко вимальовується прагнення «прибрати до рук» владу виконавчу і владу судову. Тим самим, образно висловлюючись, «ковдра влади», більшою частиною, перебуває у руках влади законодавчої. Таке її домінуюче становище суперечить доктрині розподілу влади, не працює ефективно механізм зрівноваження цих трьох гілок влади.

Необхідна реструктуризація (демонополізація) законодавчої влади та перехід до законотворчого плюралізму створення механізму законодавчих рівноваг. У цьому контексті, як думається, є можливим бачення трьох суб'єктів законотворчості: а) Всеукраїнський референдум, про що вже йшлося вище; б) Верховна Рада; в) Президент України. Зрозуміло, що це незвично бо міняє уяву про владу законодавчу і ніби наділяє Президента додатковими функціями. Згідно Конституції України, Президент є главою держави, а не главою виконавчої влади. Органи влад законодавчої, виконавчої та судової входять в механізм держави. Він, відповідно до ст. 102 Конституції, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. В силу цього,

природно, йому належать функції суб'єкта законотворчості і це не лише право вето і підпису законів.

Кожен з цих суб'єктів (Президент, Верховна Рада, Всеукраїнський референдум) матиме можливість певним чином урівноважувати інших, виконуючи свої повноваження, виключитися, або принаймні мінімізується, можливість, коли суспільство стає заручником періодичної і тривалої парламентської кризи.

Перехід до законодавчого плюралізму доцільно здійснити на рівні Конституційного закону «Про владу в Україні» або у самій Конституції України у випадку прийняття її на Всеукраїнському референдумі.

Народ як носій, єдине джерело державної влади (ст. 5 Конституції України), уповноважений безпосередньо визначати через спеціальний Конституційний Закон, чи у Конституції України, всі принципи організації системи органів влади в державі, їх повноваження, і в тому числі і Верховної Ради. Все це, як уже зазначалося, дозволить посилити стабільність політичної системи так і всього законодавчого процесу, чітко виробити межі законодавчих повноважень названих вище трьох суб'єктів законотворчої діяльності, а відтак і нормалізувати суспільне життя в цілому, запобігти колапсу влади в умовах можливої парламентської кризи, відкрити широко простір для реформаційних процесів. Народ прагне серйозних політичних і економічних змін в Україні.

Коротко щодо Верховної Ради України. В засобах масової інформації, в наукових джерелах накопичилося ряд, як правило, достатньо обґрунтованих претензій щодо її організації та діяльності. Зокрема, що вона: а) є необґрунтовано велика за чисельністю, а фінансові можливості держави обмежені. У США ,наприклад, на 314 мільйонів населення, 435 осіб – у Палаті представників та 100 осіб – у Сенаті. В Російській Федерації – 450 осіб у Державній Думі та 166 осіб у Раді Федерації – на більш ніж 143 мільйони населення. Федеративна Республіка Німеччина – 622 особи в Бундестазі та 69 осіб у Бундесраті при чисельності населення 83 мільйони. «Перебір» кількості депутатів в Україні на приблизно, за різними оцінками, 42-44 мільйони

населення очевидний, не кажучи вже про фактор фінансової спроможності української держави; б) діє не оперативно в часі, маючи надмірно бюрократизовану процедуру прийняття законів, а тому законодавство нерідко відстає від потреб розвитку суспільства; в) є непрофесійною за якісним складом народних депутатів – відсутність, як правило, належної юридичної освіти; г) використовується окремими народними депутатами як «схованка» від можливих переслідувань за протиправну діяльність; д) служить окремим народним депутатам надійним щитом для збереження і примноження майнових статків, нерідко набутих нечесним чи протиправним шляхом; е) морально-етична поведінка окремих народних депутатів, як під час проведення її засідань так і поведінка поза її межами є неприйнятною; є) має місце низький рівень участі ряду народних депутатів в її роботі; ж) перетворилася в політико-економічний клуб «за інтересами», де переважає політична демагогія; з) появились «штатні» народні депутати, які обиралися до неї багаторазово, а ефекту їх роботи не видно; и) вона фактично відмежувалася від народу через прийняте нею ж законодавство. Це найбільш «м'які» претензії до Верховної ради.

Отже, немає сумніву, що Верховна Рада України, в наявному організаційному кількісно-якісному варіанті, є, до певної міри, корумпованим, малокомпетентним, громіздким, заполітизованим, непрофесійним, неоперативним, суперечливим в своїх діях, невиправдано дорогим і малоефективним органом держави, а сама ідея парламентаризму, в такому її кількісно-якісному складі, а також з таким правовим статусом, формами і методами діяльності, виявилася значною мірою скомпрометованою, а сама вона – інструментально нездатною ефективно здійснювати законодавчу діяльність. Нині правове становище Верховної Ради, гіперболізоване, перебільшене нею самою. Її правовий статус слід оптимізувати до розумних меж.

Гілки влади мають бути рівноправними в джерелі легітимності своїх повноважень, які вони, як уже зазначалося, повинні отримати через

всеукраїнський референдум безпосередньо від носія суверенітету і єдиного джерела влади – народу.

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.

Через Всеукраїнський референдум, як думається, слід вирішити наступні організаційно-правові питання забезпечення якості роботи Верховної Ради України:

1) про відхід від неадекватної системи виборів депутатів за партійними списками чи то відкритими, чи то закритими. Запропонована система партійних виборів скомпрометувала себе через корупцію, кумівство, підкуп виборців та інші ганебні вчинки. Як показала практика, партії включали до своїх списків не завжди тих, хто складає інтелектуальний потенціал України і може забезпечити високу якість законодавства. Виявилось, що, попри демагогічні запевнення про політичну відповідальність партій, вони реально ні за що не відповідають. Крім того, партії, які разом усі взяті становлять десь 4-5% від чисельності українського населення, фактично узурпували владу, що є грубим порушенням засад демократії. Нерідко чисельність партії «дута», або вона є «кишеньковою» партією якогось олігархічного клану, який спритно використовує її для просування «своїх» людей до Верховної Ради з метою впливу на законодавчу діяльність. Вихід із ситуації – партії мають висувати своїх кандидатів у виборчих округах чи нових адміністративно-територіальних утвореннях, на рівні з іншими суб'єктами виборчого процесу, і власне там доводити переваги, якості свого кандидата. Вони повинні «вирости» на цьому ґрунті до рівня парламентських, набути професійності, злитися з народом і бути його органічною частиною, вболівати за його інтереси та потреби. Тому вибори за партійними списками є передчасним;

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. Такі цензи широко використовуються у багатьох штатах США та в інших державах.

Варіант: при двопалатному варіанті законодавчого органу можливе поєднання розширених виборчих цензів(верхня палата) - для забезпечення професійності у законотворчості, і звужених виборчих цензів(нижня палата) - для забезпечення представництва;

3) про кількісний склад Верховної Ради України висловлені різні думки: 450, 300, 100 чи 150 народних депутатів. Можна з впевненістю сказати, що народ проголосує за розумно мінімальний його склад;

4) про роботу депутатів на постійній оплатній основі чи у сесійному порядку і на безоплатній основі. Відповідь Всеукраїнського референдуму на це питання також не важко спрогнозувати;

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

За Президентом України має бути право внесення проектів законів на Всеукраїнський референдум, а також до Верховної Ради, яка повинна розглянути їх у першочерговому порядку впродовж одного місяця.

В умовах можливої парламентської кризи чи інших виняткових умов, Президента необхідно наділити правом видання Указів для урегулювання будь-якого питання у певній сфері суспільних відносин, за винятком питань регулювання яких віднесено до компетенції Всеукраїнського референдуму. Дані Укази Президента мають діяти до того часу, доки Верховна Рада України прийме Закон з цього питання і коли він набуде чинності. Суспільні процеси, в ситуаціях можливої парламентської кризи повинні розвиватися в правовому полі, оперативно вдосконалюватися для забезпечення правової безпеки політичної системи, прогресивного розвитку держави і суспільства.

V. Відсутність компетентного державного законодавчого органу, здатного забезпечити розробку проектів законів на наукових засадах.

На сьогоднішній день склалася парадоксальна ситуація при якій в державі відсутній єдиний орган який би системно, на науковій основі, готував науково обґрунтовані проекти законів, відповідав за їх якість. Ці проекти готують переважно люди, які не мають глибокої уяви про принципи організації та функціонування держави, про право загалом та принципи правового регулювання зокрема. Найчастіше ця «ноша» падає на Кабінет Міністрів, чи підпорядковані йому Міністерства, що не є їх функціональним завданням. Та й фахівців з юридичною освітою найвищого наукового рівня там практично немає. Крім того, наслідком такої ситуації є, так званий, «відомчий» підхід, коли відомство намагається нав'язати країні, народові своє, нерідко спонтанне, необґрунтоване, суб'єктивне, суперечливе бачення правового врегулювання суспільних відносин і нерідко не на користь громадян.

Часто функцію підготовки законопроектів виконують народні депутати, котрі, як правило, або взагалі не мають юридичної чи взагалі будь-якої вищої освіти, або, якщо окремі з них і мають цю освіту, то не найвищого наукового рівня.

Найважливіші доктринальні підходи до розуміння ідеї створення та функціональної 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 .

2) Кодифікаційна Комісія України утворюється Президентом за поданням Національної академії правових наук.

3) Кодифікаційна Комісія України утворюється у складі 40-50 державних кодифікаторів. 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.

4) Державна кодифікаційна Комісія України діє на підставі Закону «Про кодифікаційну Комісію України», який приймається на Всеукраїнському референдумі. Це надійно забезпечить її від можливого деструктивного впливу з боку Верховної Ради України, дозволить розробляти проекти законів, необхідних для держави, а не в інтересах корумпованих економіко-політичних кланів, чи інших «зацікавлених» суб'єктів.

5) Державна кодифікаційна Комісія повинна здійснювати свою роботу відповідно до перспективного «Плану кодифікації законодавства України», який складається на 5-10 років і затверджується Президентом за поданням Національної академії правових наук.

6) 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 Верховною Радою України з прав людини, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Антикорупційне Бюро України, Національна академія правових наук України.

7) Розроблений Державною кодифікаційною Комісією України проект Закону, разом з висновком Національної академії правових наук України, подається Президентові України, який вирішує питання про його винесення на Всеукраїнський референдум чи внесення на розгляд Верховної Ради або про повернення проекту Закону на доопрацювання зі своїми зауваженнями.

8) Депутати Верховної Ради України розглядаючи внесений Президентом Закон пропонують свої зміни до нього. Такі пропозиції змін у концентрованому вигляді направляються Головою Верховної Ради до Державної кодифікаційної Комісії України для їх розгляду по суті.

У випадку відмови Кодифікаційною Комісією України щодо врахування відповідної пропозиції депутата щодо зміни законопроекту, вона не може бути внесена повторно на її розгляд.

9) Рішення Державної кодифікаційної Комісії України не можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Викладені вище судження не позбавлені певних ознак дискусійності як і інші судження щодо аналізу доволі складної української політико-правової дійсності та забезпечення правової безпеки політичної системи України.

Висновок. Розглядаються питання розуміння політичної системи в Україні, її складових елементів. Аналізуються можливі доктринальні шляхи перспективного забезпечення її правової безпеки. Зокрема, через збалансування інститутів безпосереднього та опосередього народовладдя, проведення адміністративної реформи, запровадження законодавчого плюралізму, забезпечення належної збалансованості між гілками державної влади, покращання якості законів.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2016

Гришук В. Право как средство реформирования украинской государственной-правовой системы

В статье рассматриваются вопросы понимания политической системы в Украине, ее составляющих элементов. Анализируются возможные доктринальные пути перспективного обеспечения ее правовой безопасности.

Ключевые слова: право, государственная-правовая система, правовая безопасность.