

Законодавча влада України:

концептуальні проблеми вдосконалення



В. М. Тертишник

доктор юридичних наук, професор
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

У статті розкриваються проблеми забезпечення верховенства права та проблеми гармонізації законодавчої влади і удосконалення законотворчої діяльності.

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

В статье раскрываются 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.

Законодавча влада має бути мудрою, виваженою, незалежною і незаангажованою. Проте недосконалість законодавчої влади та результатів її діяльності є прикритим фактом нашого суспільства.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється зростаючими вимогами до законодавчих актів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій показує, що проблема формування і організації діяльності законодавчої влади та гармонізації законодавчого процесу в центрі уваги як політиків, так і науковців [1-12]. Але існуючі публікації не виснажують всю складну проблему, а швидше утворюють фундаментальну базу для подальшого її дослідження.

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

Що стосується роботи парламенту, то багато проблем сягають своїм корінням порядку його формування, чинна система якої не відповідає потребам суспільства.

По-перше, вибори парламентарів за чинною системою за партійними списками та запровадження концепції т. зв. імперативного мандата, створюють ситуацію, в якій депутати натискають ті кнопки, на які показують їхні вожді. Реальними парламентарями стають п'ятеро 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 притримувались названі виборці.

По-четверте, схема роботи парламенту позбавляє можливості появи мудрого і виваженого центрizmu, 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 сенсі 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, стаття 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 підлягають застосуванню.

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 т. зв. «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.

І дивно виглядають спроби виправдовувати стан речей та обґрунтувати надання парламенту якоїсь «провідної ролі», «пріоритетного місця» в системі розподілу влади.

Народна мудрість каже: «Далі усіх піде той, хто не знає, куди іти». Реалізація принципу розподілу влади потребує, навпаки, усунення існуючих механізмів маніпулювання з боку законодавчої влади іншими гілками влади. Виглядає майже середньовічним архаїзмом призначення суддів Верховною Радою України. Законодавча влада повинна професійно займатись забезпеченням верховенства права [13] через законотворення, чим і буде робити важливу послугу суспільству.

Парламентарі повинні стати не політичним клубом чи «лордами у третьому поколінні», а «трудоголіками» законодавчого процесу, творцями справедливих, мудрих і шляхетних законів.

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

Законодавчий орган України сьогодні має навіть невдалу назву – Верховна Рада. Хоча нічого верховного (панівного) в законодавчій владі бути не може. Панування якоїсь гілки влади суперечить принципам правової держави, де якраз 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 називати «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 нижча – строком на три роки. Це зменшить ризик революційних потрясінь, в основі яких можуть бути емоції окремого політичного моменту.

Віче має обиратись за максимально демократизованою мажоритарною системою виборів. В іншому випадку (при запровадженні пропорційної системи виборів) залишають-

ся 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. Держава може нагадувати човен, біля керма якого має бути поміркований капітан. Якщо у човна енергійно працюють ліві весла – човен може врзатись у правий берег, якщо сильно гребуть праві – може застрягти на міліні лівого берега.

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

Коли над суспільством нависла загроза економічної кризи, яка розпочиналась із кризи банківської сфери, лунало багато гучних закликів. Мені в колі 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: чому б цю вимогу не запровадити в законодавчій площині? Наприклад, кандидат у парламентарії має не тільки надати декларацію про своє багатство. Якщо він презентує себе як патріот України і збирається дати клятву на вірність Україні, то чому б, не покладаючись тільки на його совість, на законодавчому рівні не закріпити правило: 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 цього правила має тягнути за собою відмову в реєстрації кандидатом у депутати чи позбавлення депутатського мандата. Ось і шлях до інвестицій.

Законодавча влада має сама піклуватись про свій якісний склад, а депутати, перш ніж приймати закони, повинні хоча б їх вивчи-

ти, а в ідеалі – стати юристами. Але проблема скасування депутатської недоторканності з року в рік набуває все більш комічного забарвлення. Нагадаємо, що Указом Президента України від 15 січня 2000 р. було проголошено проведення в неділю 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму. На референдумі ставилось питання: «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилюченням 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 не дійсними немає.

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

У статті 1 закону «Про референдум» сказано: «Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами». А в статті 44 цього закону стверджується: «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 відбулось досі, хоча немає юридичних перешкод 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 встановити і відносно суддів та слідчих.

Для конструктивного оновлення законодавчої влади слід установити загальне конституційне правило: громадянин може бути членом парламенту не більше двох строків підряд. 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 вже аргументувалось.

Прийняття Конституції України шляхом референдуму – суттєвий механізм забезпечення верховенства права і закону.

«Хіба в цьому якась таємниця, – зазначає А. Селіванов, – що все має походити від народної волі, як єдиної суверенної влади, і тому саме народ повинен у процесі конституційної модернізації отримати нові механізми управління справами держави і суспільства, набути статус суб'єкта правотворчості» [8].

Як писав Ж.-Ж. Руссо, причетність людини до створення закону є умовою існування такого закону.

При прийнятті Конституції України шляхом референдуму змінюється суть співвідношення права і влади – «право отримує па-

нівне становище, забезпечуються верховенство права, стабільність і непорушність конституційних норм, а законодавча влада залишається не «панівною», а однією з гілок влади, яка має виконувати і реалізовувати 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.

При цьому має бути непорушним фундамент чинного конституціоналізму – «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Адаже право було і залишається математикою свободи.

Отже, 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.

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

Література

1. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К.: Абрис, 2000.
2. *Лавринович О. В.* Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року: досвід визначальних рішень вітчизняного державотворення / О. В. Лавринович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – №12. – С. 5-10.
3. *Лемак В.* Принцип верховенства права в Україні: основні загрози / В. Лемак // Право України. – 2010. – №3. – С. 44-51.
4. *Наливайко Л. Р.* Принцип суверенності і незалежності держави в системі принципів державного ладу України / Л. Р. Наливайко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – №6. – С. 19-25.
5. 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.
6. *Пустовіт Ж. М.* Основні напрями діяльності Верховної Ради України – парламенту України / Ж. М. Пустовіт // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – №6. – С. 27-33.
7. *Рабінович П.* Верховенство права як соціально-природний феномен / П. Рабінович // Право України. – 2010. – №3. – С. 19-23.
8. *Селіванов А.* Конституційна реформа в Україні: потреба наукової концепції / А. Селіванов // Право України. – 2011. – №5. – С. 153-158.
9. *Скрипнюк О.* Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Право України. – 2010. – №7. – С. 4-11.
10. *Тертишник В.* Забезпечення верховенства права та концептуальні проблеми гармонізації законотворчого процесу / В. Тертишник // Право України. – 2010. – №12. – С. 74-79.
11. *Шевчук С.* Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України / С. Шевчук // Право України. – 2011. – №5. – С.175-185.
12. *Шемшученко Ю. С.* Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 2009. – №11. – С. 19-24.
13. *A. V. Dicey* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – London, 1885.