

П. Г. Никитенко [и др.] ; Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Мн. : Беларус. навука, 2009. – 621 с.

8. Протоиерей Димитрий Смирнов. Безопасность человека и общества. Духовность, нравственность и право // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.orthedu.ru/books/sovrem/dmsmirn/bezopas.htm>.

Павлюк Л. С. Риторика, ідеологія, персуазивна комунікація / Л. С. Павлюк. – Львів : ПАІС, 2007. – 168 с.

Скрипнюк О. В.,

голова Комісії Конституційної асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України, академік НАПрН України, заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор

**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ:
ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНСТИТУТІВ ПОЛІТИЧНОЇ
СИСТЕМИ**

Сучасна політична система є складним суспільним організмом, її утворюють державні і недержавні інститути, що здійснюють владу, управління суспільством, регулюють взаємовідносини між громадянами, соціальними та етнічними групами, забезпечують стабільність та порядок в суспільстві. Провідними інститутами політичної системи є держава, політичні партії, групи інтересів тощо.

Крах тоталітарної системи, демократизація всіх сфер життя держави і суспільства, закріплення курсу на побудову правових держав зумовили зростання ролі права у функціонуванні сучасних політичних системах та у забезпеченні розвитку інститутів політичної системи.

Право незалежної України покликане виробити адекватну наукову модель інтерпретації та пояснення процесів розвитку вітчизняної політичної системи разом з аналізом процесів формування і розвитку громадянського суспільства.

Сьогодні право і політична система знаходяться у постійному діалектичному взаємозв'язку, осмислення і дослідження якого є одним із найважливіших теоретико-методологічних завдань сучасної юридичної науки.

Предметом сучасної вітчизняної юридичної науки є не лише наукова розбудова нових теорій і концепцій, але і забезпечення конституційної модернізації України та її політичної системи, зокрема.

З цього погляду, досліджуючи політичну систему України та її сучасний стан, стає гранично важливим осмислювати цей процес, за якого політична система та її трансформації постають як необхідні етапи загального конституційно-правового розвитку.

Визнаючи загальний перехідний стан сучасної політичної системи в Україні як реалізацію транзиту до європейсько- демократичного типу, різні науковці акцентують увагу на тих чи інших аспектах цього процесу, висуваючи на перший план відповідні складові політичної системи (державу, політичні партії, систему організації тощо). При цьому сам перехідний процес

характеризується як відмова від старих форм організації політичної і державної влади, так і створенням нових інститутів політичної системи. Однак, дві зазначені дії, хоча і є обов'язковими для розбудови політичної системи демократичного типу, але вони не пов'язані між собою причинно-наслідковим зв'язком. Відмова від авторитарно-тоталітарних обмежень, яка є необхідною умовою та одночасно початковим поштовхом будь-яких процесів демократизації в політико-правовій сфері не означає автоматичної та миттєвої переорієнтації політичної системи на демократичні цінності і правові регулятори.

Однією з основних проблем конституційної модернізації політичної системи України є визначення форми посттоталітарної демократичної Української держави як центральної ланки політичної системи. Вибір політичних систем, по суті, обмежується двома варіантами: парламентська республіка та президентська республіка. Проте, як доводить світова практика перетворень політичних систем і вітчизняний досвід, обидві ці форми мають як потенційні недоліки, так і певні переваги.

Парламентська республіка у випадку загальної нестабільності і низької структурованості політичної системи часто виявляється недієздатною, оскільки у парламентах, що формуються здебільшого не на партійній основі дуже рідко утворюються стійка більшість та конструктивна опозиція. При цьому фракційна система, як правило, знаходиться у примітивному стані: фракцій утворюється забагато, їх персональний склад є надто рухомих, рівень внутрішньої фракційної дисципліни надзвичайно низький, міжфракційні відносини позбавлені стабільності тощо. За таких умов виявляється складною процедура, формування уряду, що зрештою може призвести до втрати політичною системою та політичними відносинами керованості та утворення авторитарного режиму.

Президентська республіка є більш здатною до радикального реформування, оскільки виконавча гілка влади є значно більш незалежною від некоординованих дій парламенту. Але у цьому випадку існує потенційна небезпека для демократичної політичної системи. За таких умов у Президента чи Уряду майже завжди виникає спокуса не шукати компромісу з парламентом, а перетворити його на зручний орган, який лише схвалює курс виконавчої влади. Що значно підвищує рівень авторитарності політичної влади.

Конституційно-правовий розвиток сучасної України постає як спроба вибору своєрідної «середньої» моделі: парламентсько- президентської чи президентсько-парламентської республіки. На жаль, замість того, щоб нейтралізувати недоліки однієї форми держави перевагами іншої в Україні фактично синтезовано негативи як однієї, так і іншої форми: переважно недієздатний парламент, який консолідується лише тоді, коли йдеться про його власну долю у відносинах з виконавчою владою та виконавча влада, яка витрачає всі свої сили та політико-організаційні ресурси не на політичне та економічне реформування, а на пошук порозуміння з законодавчою владою.

Тісно пов'язаним з цією проблемою є питання щодо пошуку концепції політичного консенсусу, яка передбачає пошук компромісів не лише між різними гілками державної влади, але між всіма політичними силами суспільства.

Аналіз політичної системи України свідчить, що з 2005 до 2010 років не було створено належних умов для постійного і конструктивного діалогу, співпраці між гілками державної влади і, як наслідок, між державою та суспільством. Йдеться про оптимальне реформування не лише державних інституцій, а й про трансформацію політичної системи, створення дієвого механізму стримувань і противаг та відповідного їх закріплення в Конституції України. Мова йде про вдосконалення механізму функціонування державної влади, доцільний перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів, зменшення концентрації влади в одному центрі, забезпечення ефективнішої співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади та їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики. Фактично це означає досягнення оптимального розподілу владних повноважень структурами державного механізму, інституціонального поділу влади на автономні гілки, що забезпечить стримування та противаги, створення ефективного механізму запобіжників проти виокремлення окремого органу як домінуючого.

Водночас сьогодні істотно актуалізується питання подальшого розвитку парламентаризму та його підтримки і посилення, при паралельному зростанні ролі Кабінету Міністрів в системі вищих органів державного управління.

Останнім часом в Україні ми спостерігаємо усвідомлення необхідності практичної реалізації пошуку взаємних компромісів та перехід до конструктивної співпраці виконавчої та законодавчої влад. Однак, слід пам'ятати, що прискорена динаміка трансформаційних процесів у перехідних політичних системах завжди сприяє тенденціям до підвищення ролі виконавчих структур. Це не суперечить принципам демократичного функціонування політичної системи, якщо при цьому виконуються дві важливі умови: дотримується принцип верховенства парламенту і підзаконності актів виконавчої влади та здійснюється ефективний судовий контроль за діяльністю законодавчої та виконавчої влади. Протистояння між законодавчою та виконавчою владою не є небезпечним, якщо паралельно з ними існує сильна і незалежна судова влада. Тому сьогодні в Україні в процесі конституційної модернізації не випадково зростає актуальність і значення проведення судово-правової реформи.

Прийняте законодавство про судоустрій та статус суддів, новий Кримінальний процесуальний кодекс за своїм нормативним духом відповідають європейським стандартам. Однак існує об'єктивний ресурс нормативно-конституційних змін, щодо розширення впливу народу на процес правосуддя (запровадження конституційних гарантій суду присяжних, зміна порядку формування та складу Вищої ради юстиції з метою мінімізації участі у її роботі осіб, які представляють політичні структури).

Кажучи про перспективи конституційної модернізації в Україні необхідно обов'язково визначитись з майбутнім політичної системи України, її основними рисами, властивостями та конституційно-правовими ознаками. Це передбачає запровадження в процесі конституційної модернізації наступних засад розбудови ефективно функціонуючої політичної системи України.

Визначальним вектором конституційно-правового розвитку України має стати подальша розбудова Української держави на непорушних принципах демократії та ринкової економіки.

Відмова від вольових або конфронтаційних підходів у вирішенні будь-яких проблем правового, політичного, соціального та економічного розвитку.

Вибір ідеології сталого державотворення, злагоди і порозуміння між всіма силами громадянського суспільства, не допущення розколу та маніпулювання суспільством в ім'я досягнення кланових чи партійних інтересів.

Недопущення провокативного трактування неоднозначних сторінок історії, мовного питання з метою зменшення суспільного напруження.

Визнання неможливості повернення до попередньої політичної системи, про що сьогодні в своїх політичних програмах і заявах декларують окремі політичні сили. Стара політична система довела свою нездатність і безперспективність.

Політичне структурування, зміцнення демократичних інститутів, реальне забезпечення прав і свобод людини і громадянина як матеріалізація ідеї громадянського суспільства.

Діяльність парламенту на основі сформованої відповідальної більшості та повне виконання нею конституційного призначення вищого законодавчого органу.

Формування і діяльність уряду згідно з наявною парламентською більшістю. Прискорення адміністративної реформи, приведення структури державного управління у відповідність з сучасними вимогами та потребами.

Чітке розмежування функцій і збалансування інтересів, рівня відповідальності між центром і регіонами при зміцненні єдності і цілісності держави. Можливим варіантом може бути реалізація ідеї двопалатного парламенту, при організації вищого законодавчого органу, широке залучення громадян до участі в політиці та державних справах через модернізацію місцевого самоврядування та розмежування повноважень між його органами та органами державної влади на місцях.

Не викликає сумніву, що політична система України, і, насамперед, такий її провідний елемент як Українська держава, об'єктивно потребує вдосконалення. Стаття 1 Конституції визначає Україну демократичною, соціальною, правовою державою.

Стосовно демократичного розвитку та побудови демократичної політичної системи, слід зазначити, що посттоталітарне за своїм характером суспільство в Україні, несформованість і недорозвинутість громадянського суспільства не забезпечують достатню підтримку конституційно схваленого загального курсу демократичних перетворень у політичній системі, що дозволило б зробити цей процес незворотним на шляху до побудови справді демократичної політичної системи. З цього погляду першочерговим завданням на сьогодні є укріплення засад демократії та розбудови громадянського суспільства, які покликані охороняти та захищати демократичні основи розвитку політичної системи України.

Між конституційним закріпленням положень і посттоталітарною дійсністю існують суттєві розбіжності в плані реального існування України як демократичної держави.

Принцип демократизму сьогодні є чи не основним в контекст розвитку вітчизняного державотворення. Зміст принципу демократизму політичної системи полягає у тому, що всі суспільно-державні відносини розбудовуються за порядком, коли народ визнається верховним і єдиним джерелом легітимної влади, яка здійснюється безпосередньо ним (або його представниками) в інтересах більшості громадян. Демократизм політичної системи передбачає існування демократичної конституції та реальне обмеження нею держави в поєднанні з гарантованістю прав і свобод людини і громадянина.

Демократизм політичної системи - це реальне служіння держави з її апаратом народові, яке включає в себе демократичність політичного режиму, визнання пріоритету особистості, верховенство права і закону. Водночас, демократизм політичної системи - це спосіб запобігання узурпації влади і її відчуженню від громадян. Таким чином, народ виступає не тільки гарантом демократичності взаємодії держави і громадянського суспільства, але й необхідною основою, яка взагалі робить можливим застосування поняття «демократія». Дійсно, сама демократична політична система конститується як відображення реальних суспільних відносин, які складаються на основі конституції, а конституція сприймається в очах населення як легітимна лише у разі визнання народу єдиним джерелом влади.

Сьогодні існують серйозні проблеми у функціонуванні правової держави в Україні. Не забезпечено панування верховенства права і панування правового закону. Актуальним питанням сучасної політичної системи в Україні є вирішення питання про реальне забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Одним із провідних принципів правової держави і одночасним свідченням взаємодії держави і громадянського суспільства є наявність розвиненого інституту прав і свобод людини і громадянина. Попри широку номенклатуру закріплених у чинній Конституції прав і свобод людини переважна їх більшість є деклараціями, які не підкріплюються практикою розвитку відповідних правовідносин. Утім головна проблема у цьому сенсі полягає не в тому, що держава не виконує свої конституційні зобов'язання, а в тому, що Конституцією не передбачено конкретних юридичних механізмів, які не лише змушували б забезпечувати права людини, але й надавали людині можливість ефективно захищати свої конституційні права у разі неспроможності держави, або її небажання діяти в межах передбачених конституцією.

У правовій державі має існувати надійна система захисту прав і свобод людини. Це стосується, насамперед, діяльності судових і правоохоронних органів. Наразі ці дві пріоритетні функції держави - правосуддя і правоохоронна діяльність є найбільш проблематичними і потребують реформування. Закріплення на конституційному рівні механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, служило б серйозним обмеженням державної влади.

Сьогодні держава в Україні не виконує прямо прописані в Конституції зобов'язання у соціальній сфері. Положення про соціальну державу, закріплені в Конституції не відповідають існуючим реаліям. Опрілюднені місяць назад дані ООН з нагоди Дня боротьби з бідністю офіційно визнаються владою України і свідчать про те, що в Україні 24% населення є бідним, 11% з яких знаходиться за межею зубожіння, тобто кожна шоста людина. Звідси

безпосередньо виникає потреба посилення та максимально чіткого закріплення на конституційному рівні соціальної спрямованості державно-владної діяльності, відповідальності держави перед людиною.

Нарешті, не можна не відзначити того, що гарантування основ демократичного розвитку політичної системи України у контексті питань конституційної модернізації та забезпечення її базових принципів втрачає будь-який сенс, якщо поза увагою залишається проблема їх захисту. Не підлягає сумніву положення проте, що політична система України і її демократичні засади потребують особливого правового захисту від багатьох негативних чинників. В чинній Конституції інститут захисту засад демократичних основ політичної системи України практично не передбачений. Все це разом не дає змоги стверджувати про наявність конституційних гарантій стабільності і захисту як демократичних здобутків, так і сталого розвитку демократії в Україні, адже ці гарантії мали б бути зафіксовані у спеціальній статті (статтях).

Таким чином, не викликає сумніву, що право покликано регулювати організацію і функціонування політичної системи. На жаль, сучасний стан політичної системи України змушує визнати факт існування зон правового вакууму, коли певні правові норми існуючи на загальному рівні (скажімо, конституційні принципи правової та соціальної держави), в силу тих чи інших причин не втілюються в безпосередній політичній діяльності, в результаті чого можливості права виявляються часто дуже обмеженими.

Совгіря О. В.,

доцент кафедри конституційного права юридичного
факультету Київського національного університету імені
Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЧЛЕНІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Аналіз положень чинного законодавства та практики його застосування в Україні свідчать про те, що фактично на сьогодні глава Кабінету Міністрів України позбавлений важелів впливу на діяльність членів очолюваного ним органу. У зв'язку із чим, реальним главою Кабінету Міністрів на сьогодні слід вважати Президента України. Крім політичних причин, виникнення такої ситуації обумовили і правові чинники. Так, за Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07. 10. 2010 р., зі змінами, Прем'єр-міністр України позбавлений права вносити подання щодо звільнення з посади Президентом України члена Кабінету Міністрів України.

Повноваження Прем'єр-міністра України пропонуємо класифікувати на такі групи: установчі повноваження (тобто повноваження щодо участі у формуванні Уряду України, його допоміжних структур, інших органів виконавчої влади, припинення їх діяльності та здійснення окремих повноважень, що з цим пов'язані); повноваження у сфері організації діяльності Уряду України; повноваження у сфері нормотворчої діяльності; повноваження щодо забезпечення взаємодії Уряду України із іншими