

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.30.02>

ПРАВОВА ДОКТРИНА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Чукаєва Вероніка Олександрівна,
orcid.org/0000-0003-2523-0585

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави
і права, конституційного права
та державного управління
(Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара,
м. Дніпро, Україна)

У дослідженні аналізується вплив правової доктрини України на формування національного законодавства та проведення конституційної реформи на сучасному етапі державотворення. Визначено поняття правової доктрини як політичної категорії. Політична доктрина може, оформляється в політико-правовий документ, який має нормативно-правові властивості, і на підставі цього може входити в структуру законодавства України. На відміну від інших нормативно-правових актів, вона не містить у собі заборон, зобов'язань, дозволів, а містить норми, що встановлюють завдання і напрями правового регулювання. Виходячи з їхнього змісту, надалі будується вся правотворча, законодавча та правозастосовна практика. Політично-правова доктрина України визначена у преамбулі Конституції і набула правовий характер. Це сприяло на формування нових правових стандартів у правовому статусі основних інституцій публічної влади в Україні, що вилилось у проведені масштабній конституційної реформи. Це породило ряд проблем з приводу ефективності організації роботи трьох гілок державної влади через наявність плутанини, суперечності, дублювання та безсистемності у нормативних актах. Особливо вона була невдала у системі судової гілки влади та державної інституції як «прокуратура».

Обґрунтовано, що на сучасному етапі коли відбувається уніфікація правових систем Євросоюзу та України спостерігається зростання впливу правової доктрини в континентальній правовій системі. Це зумовлено потребами реформування правової системи через необхідність пошуку нових підходів забезпечення стабільності розвитку суспільства та державності.

Виявлено, що публічна влада України на сучасному етапі переживає перехідний етап – від командно-адміністративних методів управління до демократичних. При цьому сам перехідний етап характеризується більше як наявністю анархо-конституційного режиму. Анархо-конституційний режим має ряд особливостей, основний з яких – наявність Конституції з демократичними стандартами розвитку суспільства, які діють частково, або зовсім є декларативними і не забезпечуються публічною владою. Зміст конституційно-правових норм не відповідають рівню розвитку суспільства, який знаходиться поки що в рамках перехідного етапу від радянського права до демократичного.

Ключові слова: правова доктрина, конституційна реформа, політична доктрина, правова система, анархо-конституційний режим, євроінтеграція, публічна влада, державна влада.

THE LEGAL DOCTRINE OF MODERN UKRAINE AND THE FORMATION OF THE PUBLIC AUTHORITY SYSTEM

Chukaeva Veronika Oleksandrivna,
orcid.org/0000-0003-2523-0585
Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Theory of State and
Law, Constitutional Law
and Public Administration
(Oles Honchar Dnipro National
University, Dnipro, Ukraine)

In research influence of legal doctrine of Ukraine is analysed on forming of national legislation and realization of constitutional reform on the modern stage of creation of the state. The concept of legal doctrine is certain as a political category. A political doctrine can, is recorded in a political and legal document that is normatively-legal characteristics, and on the basis of it can be included in the structure of legislation of Ukraine. Unlike other normatively-legal acts, she does not contain prohibitions, obligations, permissions, and contains norms that set a task and directions of the legal adjusting. Coming from their maintenance, all legislative, legislative and carrying out practice is built in future. The Politically-legal doctrine of Ukraine is certain in the preamble of Constitution and purchased legal character. The Politically-legal doctrine of Ukraine is certain in the preamble of Constitution and purchased legal character. It promoted on forming of new legal standards in legal status of basic institutes of public power in Ukraine, that was outpoured in conducted to the scale constitutional reform. It generated the row of problems concerning efficiency of organization of work of three branches of state power through the presence of mess, contradiction, duplication and unsystematic in normative acts. Especially she was unsuccessful in the system of judicial branch of power and public organ as a «office» of public prosecutor.

Reasonably, that on the modern stage when an unitization of the legal systems of European Union and Ukraine is there is an increase of influence of legal doctrine in the continental legal system. It is predefined by the necessities of reformation of the legal system through the necessity of search of new approaches of providing of stability of development of society and state system.

It is educed that public power of Ukraine on the modern stage experiences the transitional stage – from the command-administrative methods of management to democratic. The transitional stage is characterized thus anymore as by the presence of the mode – constitutional anarchy. The mode of constitutional anarchy has a row of features, basic from that, – presence of Constitution with the democratic standards of development societies that operate partly, or quite are declarative and not provided by public power. Table of contents of constitutionally-legal norms does not answer the level of development of society, that is as yet within the framework of the transitional stage from a soviet right to democratic.

Key words: legal doctrine, constitutional reform, political doctrine, legal system, mode of constitutional anarchy, eurointegration, public power, state power.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні відбувається глибока конституційна реформа, яка має основну конституційну політико-правову доктрину правової держави та доктрина поділу влади. Які зафіксовані в конституційних нормах-принципах ще з 1996 року, але, на жаль, у правовій реальності ці принципи не забезпечені

практично в реаліях правового регулювання, що зумовило необхідне завдання політичного істеблїшменту проведення нової, вже четвертої конституційної реформи – переходу до парламентсько-президентської республіки (вперше ця спроба була у 2004 р.). Стає нагальна проблема сформуванню нову систему публічної влади та ефективний механізм правового регулювання побудови демократії державного управління, зміцнення державного суверенітету та забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У цій ситуації, основним суб'єктом конституційно-правових відносин у системі публічної влади стає парламент, як єдиний законодавчий вищий орган центральної влади, який обирається народом. Для цього з 2014 р. розширено повноваження парламенту республіки у формуванні уряду, зростає відповідальність уряду перед ним. Це пояснюється намаганням посилення ролі та значення прав людини через їх захист народними депутатами парламенту України. Безумовно, це впливає на розбудову правової держави, формування досвіду суспільства в участі ухвалення управлінського рішення державної влади. Так само відбувається прагнення державної влади створити підвищення ролі партій парламентської більшості в організації діяльності уряду держави, який покликаний проводити політику партії, що перемогла.

При цьому данні зміни не встановили стабільності ефективності організації роботи основних інститутів публічної влади. На наш погляд, це обумовлено зміною правової доктрини формування правової системи України за європейськими стандартами, що стало причиною глобальної зміни конституційного законодавства, яке не завжди є систематизованим, узгодженим з нормами Конституції України і приводить до конфлікту функціонування трьох гілок влади.

Ефективна реалізація норм та принципів права – одна з важливих проблем, що стоїть сьогодні в умовах формування правової, соціальної, демократичної Української держави. Конституційна система органів реалізації та захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина передбачена принципом поділу влад, що характеризує організацію і діяльність органів державної влади. Адже Конституція України (ст. 6) закріплює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Законодавчий, виконавчі та судові органи здійснюють заходи з реалізації та захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в межах і відповідно до повноважень, встановлених Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами. Важлива роль в процесі реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків особи відведена судовим та правоохоронним органам нашої держави. Тому зараз на сучасному етапі відбувається процес конституційної реформи системи державної влади України, який на наш погляд, не завжди є вдалим і ефективним. Для визначення основних помилок проведення конституційної реформи необхідно проаналізувати новий зміст правової доктрини України та її вплив на формування національного законодавства держави та зміни системи публічної влади.

Стан наукової розробки проблеми. Питанням змісту, особливостям формування національної правової доктрини України були присвячені дослідження таких вчених, як І. Семеніхіна, С. Батуріна, О. Северінової, С. Головатого, О. Петришина, Ю. Шемшученка. Проблеми проведення конституційної реформи в рамках європейської інтеграції України досліджували Д. Ковриженко, О. Чебаненко, О. Ботанов, Ю. Гончарук. Водночас, ще остаточно не розроблено роль та вплив правової доктрини на формування національного законодавства у процесі проведення конституційної реформи в Україні в рамках державного вектору європейської інтеграції.

Метою статті є визначення змісту національної сучасної правової доктрини як джерела формування нового конституційного законодавства для реформування системи публічної влади України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, коли розбудова українського права зумовлена новими цілями та завданнями в системі правового регулювання, коли є наявність, вже наявних вітчизняних правових традицій – стоїть проблема усвідомлення та визнання правових культур європейського права, що практично існують у розбудові державності. Якщо правова доктрина є джерелом права, то континентальна правова система отримала використання доктринального тлумачення законів. Головною ознакою доктринального тлумачення законів є не формальна обов'язковість, а переконання та висока кваліфікація осіб, які здійснюють тлумачення такого роду. Так, під час судового процесу, судді можуть звертатися до думки провідних учених-юристів. Це відбувається тоді, коли право перебуває в процесі реформування або в правовому регулюванні відсутні ті чи інші норми права, інститути, які необхідні для формування стабільності розвитку суспільства і держави.

На сучасному етапі коли відбувається уніфікація правових систем спостерігається зростання впливу правової доктрини в континентальній правовій системі. Це зумовлено потребами реформування правової системи та необхідністю пошуку нових підходів до трактування змісту як традиційних категорій права так і до нових явищ права в системі правового регулювання суспільних відносин.

Особливості розвитку суспільства засвідчує, що як раніше усталені постулати радянського періоду юридичної науки, так і теоретичні положення європейської та американської юриспруденції в умовах сучасної української правової реальності набувають нових рис. Вони не спрацьовують у механізмі правового регулювання і переходять з юридичних аксіом до розряду положень, що заслуговують на нове осмислення та теоретико-прикладне доведення.

На нашу думку, правова доктрина є елементом правової системи і джерелом права, хоча в сучасних дослідженнях дуже часто її розглядають як «вторинне» джерело, яке має величезний вплив на законодавця і правозастосовника. Проте «правова доктрина» має первинне і головне значення формування правової системи, визначає її перспективи та ефективність у забезпеченні правового регулювання суспільних відносин. Регулятивний потенціал доктрини в сучасній правовій системі України реалізується шляхом закріплення дефінітивних і норм-принципів у законодавстві, створення документів політико-правового характеру, офіційного тлумачення права. Можна стверджувати, що сучасна українська правова доктрина дуже тісно пов'язана з політичною доктриною. Це пояснюється тим, що органічно пов'язані між собою такі категорії як держава і право – не можуть існувати одна без одної. Тому цілком можна стверджувати, що існує така категорія як «політико-правова доктрина».

Політична доктрина в самостійному вигляді існувати не може, тому що без правового забезпечення вона залишається як можливою теорією розвитку суспільства. При цьому правова і політична доктрини все ж таки впливають на політичну і правову систему державного суспільства за наявності, якщо мають властивості доктрини. Політична доктрина може, оформляється в політико-правовий документ, який має нормативно-правові властивості, і на підставі цього може входити в структуру законодавства України. На відміну від інших нормативно-правових актів, вона не містить у собі заборон, зобов'язань, дозволів, а містить норми, що встановлюють завдання і напрями правового регулювання. Виходячи з їхнього змісту, надалі будується вся правотворча, законодавча та правозастосовна практика.

Таким чином, доктрина визначає стратегію законодавчого розвитку держави загалом так і окремих сфер правового регулювання. Однак у доктринах-документах знаходить своє відображення не вся правова доктрина держави, а лише її «політизована частина» – та, що визнана частиною вченими-правниками та політиками в системі державної влади.

Більш того у конституції визначені додаткові нові змістовні елементи доктрини розвитку державності, яка визначена у преамбулі реформованої конституції з 2014 р.: «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України...» [1]. На основі цього були змінені правові статуси основних суб'єктів публічної влади. Так, наприклад, Президент України є вже не тільки за ст.102: «є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.», а також «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Також в рамках конституційної реформи – демократизації публічної влади за стандартами європейського права сформувалась ідея розширення правового статусу органів місцевого самоврядування. Це відбувається в рамках політико-правової доктрини – побудови правової держави та захисту прав людини. Сама конституційна реформа покликана вдосконалювати правову систему України в бік демократизації, що на практиці відобразилося насамперед на діяльності правоохоронних органів. Основною ідеєю конституційної реформи України стало забезпечення компромісу між різними суспільно-політичними силами, що дає стабільність розвитку суспільства на віддалену перспективу і є гарантом громадянського миру та національної злагоди. Утвердження політико-правової доктрини правової держави в рамках європейської інтеграції є необхідністю безумовного виконання конституційних обов'язків усіма державними органами, посадовими особами та громадянами України. Потрібно зазначити, що «доктрина» у значенні доктрина-документ є результатом спільної діяльності наукових і політичних діячів, а саме зміст доктрини той, що визначений керівництвом держави, тобто політико-наукові розробки, виконані науковцями на замовлення політиків.

Доктрина як політико-правовий документ, безумовно, є складовою частиною законодавчої системи України, тому що вона визначає не лише засади державної політики, а й стратегію і тактику правового регулювання суспільних відносин. Це добре видно у змісті норм-принципів, норми-напрямку правового регулювання. При цьому правовий статус доктрини на сучасному етапі в Україні визначено саме у Конституції і не тільки [2]. Можна без сумнівів визначити, що доктрина бере участь у правотворчій практиці, де відправною точкою є взаємовідносини політики і права.

При визнанні державною владою сучасної моделі європейського суспільства – парламентаризм, поділ влади, визнання інститутів місцевого самоврядування, уряду, глави держави на сучасному етапі переживають кризу. Про це свідчить те, що перед державною владою стоїть першочергова потреба пошуку нових форм управління, які існують у рамках конституційної реформи. Створення нової ефективної системи управління необхідне як ніколи для створення стабільності розвитку суспільства і держави. Особливо ця проблема є в рамках реформування судової гілки влади.

Потрібно так само зазначити, що в працях філософів права можна знайти теорії про концептуальну владу – владу доктрини, як особливу форму влади. Це влада знання і компетентності [3]. Цю владу можна не помічати і не визнавати, що згодом, призводить до хибних уявлень, формуючи на практиці не ефективний механізм державного управління і правового регулювання суспільством, а політичний тендемп непрофесійних державних службовців, які просто є лояльними суб'єктами до сучасної політичної ситуації в державі. Покарання приходить все одно – у формі державної кризи та відсутності стабілізуючих елементів правового регулювання.

Немає сумніву і в тому, що доктрина впливає на громадську думку і тим самим є самостійним видом регулювання суспільних відносин.

Усе це доводить, що доктрина має первинний характер у правовій системі, при цьому самі політико-юридичні теорії стають доктринами лише за умови, як що вони є загально визнаними та мають практичний характер у правовому регулюванні суспільних відносин із позитивним результатом – забезпеченням стабільності розвитку держави та суспільства.

Так само, державно-правові передумови, а це – насамперед, конституційне закріплення прав і свобод людини, принципу поділу влади, рівності всіх громадян перед законом державною владою, які на сьогодні повністю не забезпечуються публічною владою. Для реалізації формування цих передумов у суспільстві, було зроблено спроби провести правову реформу (2004 р. – політична реформа, з 2014 р. – реформи з євроінтеграції та імплементація у європейське право) у державі, але «законодавча ейфорія» у парламенті породила плутанину, суперечність, дублювання та безсистемність у нормативних актах.

Більш того, процес в Україні ускладнений через неорганізовану структуру механізму держави, і через політичний стан у самому парламенті, де сам процес ухвалення законів найчастіше підміняється політичними баталіями між народними депутатами України ніж проведення законодавчого процесу [4].

Публічна влада України на сучасному етапі переживає перехідний етап – від командно-адміністративних методів управління до демократичних. При цьому сам перехідний етап характеризується більше як наявністю анархо-конституційного режиму. Основними ознаками якого є: 1) наявність Конституції, яка за змістом відповідає загальнодемократичним стандартам, але водночас соціально-економічні гарантії її забезпечення на практиці – відсутні або частково відсутні; 2) постійно відбувається внесення змін до Конституції, що ставить наявність перманентної конституційної реформи яка почалась з 2004 р. і це вносить дестабілізаційну ситуацію з приводу ефективності організації роботи публічної влади; 3) у системі державного управління є весь набір законодавчих, виконавчих, судових органів держави, але на практиці – механізм розподілу влади працює частково, тому що працює практична вертикаль президентської влади; 4) метод управління, як і раніше, притаманні риси ієрархічного управління та практично в системі державного управління панує бюрократична, президентська, політична, економічна еліта. До ознак анархо-конституційного режиму можна зазначити і такі, що є регулярні вибори, але вони не мають достатньо вирішального значення для зміни посадовців при владі на посадовців професійно-демократичного характеру, оскільки результати зумовлені політичною та ідеологічною ситуацією в державі. Само місцеве самоврядування перебуває під контролем органів виконавчої влади. Всі ці проблеми потрібно вирішувати, тому що основна сучасна доктрина реформування національного законодавства вимагає систему публічної влади негайної інтеграції у європейський стан права і становлення держави з наявністю дієвих принципів верховенства права та закону [5].

До 2014 року розвиток державності України відбувається в рамках відчуження влади від суспільства, що підтверджується черговою модернізацією «революції зверху». Суть, якої – боротьба за владу між старими групами правлячої еліти і новими, раніше периферійними та національними. Усе це відбувалось на тлі соціального розпаду та структурно-економічної кризи. Суспільство, як і раніше, залишається безгромадянським, багатопартійна система страждає на периферійність, демократичний плюралізм – на монополію однією соціальною групою – політичною групою посадових осіб центральних органів влади. За 2004–2014 рр. період розбудови державності жодному громадському руху не вдалося здійснити свій вплив на реальну політику і державну владу.

На сучасному етапі для розбудови реального державного суверенітету необхідне становлення діючої політичної системи з низу, а не зверху. Вона має розвиватись на базі створення солідарних, соціальних, національних, політичних, економічних інтересів верств і груп, які повинні сформовані в офіційній правовій доктрині держави [6]. Саме тоді створюватиметься основа громадянського суспільства, необхідного для побудови правової держави.

Для цього так само необхідна наявність єдиної державної влади, яка може створити єдину політику розвитку суспільства з принципово-важливих питань у сфері економіки, що є основною гарантією державного суверенітету. Єдність принципово-важливих цілей і спрямовану дію влади, державних інститутів не можна уявляти як абсолютну величину. Бо між державними інститутами влади завжди присутня суперечність у позначенні першої необхідності конституційних цілей, визначення способів і методів їхнього досягнення. Це завжди веде до внутрішнього протистояння між державними органами і посадовими особами. Це добре видно з того сформованого протистояння, яке присутнє між Президентом України і різними інституціями державної влади (наприклад: Президент – Кабінет Міністрів, Президент – Конституційний Суд). Це протистояння сприяє поглибленню та продовженню кризи державної влади і не дає стабільності практичної діяльності державного апарату державної влади та ефективності державної служби. При цьому всі інститути державної влади України усвідомлюють, що це необхідно для побудови правової держави та зміцнення суверенітету держави.

Демократія має політичний характер, оскільки виступає організуючим принципом і чинником діяльності різних політичних сил у боротьбі за володіння державною владою, за вплив на процес ухвалення державних рішень. На сьогодні в Україні відбувається конституційна реформа для відбудови практичних реалій демократичного суспільства. Це підтверджує той факт, що економічні передумови демократії, які виражаються в наявності економічної свободи особистості, у рівності всіх форм власності та в їхній однаковій охороні й захисті з боку держави, практично забезпечуються частково, а ідеологічні передумови характеризуються пануванням офіційно закріпленої доктрини, вигідної для владної еліти, та відсутністю плюралізму думок, обмеженням свободи засобів масової інформації, які повністю знаходяться під контролем держави [7].

Висновки. Таким чином, на основі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації потрібна розробка нового змісту формування національного законодавства. Сама доктрина формує відповідну систему знань, ідей, теорій про право та правову систему загалом. Доктрина так само констатує рівень правового розвитку держави і при цьому впливає на всі ключові елементи правової системи суспільства. Тобто, доктрина з одного боку є основою правотворчості, а з іншого – аналізуючи правову дійсність, пропонує конкретні шляхи вирішення проблемних питань правового регулювання суспільних відносин.

Для забезпечення зміцнення та забезпечення державного суверенітету необхідно забезпечити стабільний економічний і політичний розвиток державності. Для цього необхідно провести конституційну реформу в рамках діючої політико-правової доктрини, яка відповідає рівню соціально-економічного, політичного, культурного розвитку суспільства. Сформувати дійову систему публічної влади для забезпечення реального виконання функцій держави. Тому що, злам системи державного управління в рамках нової доктрини «євроінтеграція, вступ до НАТО» визначив такі основні проблеми проведення конституційної реформи на сучасному етапі: розмежування політичної відповідальності між главою держави та урядом – конституційна

реформа не досягла; дуалізм виконавчої влади зберігся, причому – в досить незбалансованій формі; Основний Закон і нині зберігає за Президентом вагомий вплив на виконавчу вертикаль, зокрема – право призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій, функції керівництва у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, право зупиняти дію актів уряду тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>; Виборчий Кодекс України. Закон України від 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
3. Правова доктрина України : у 5 т. Х. : Право, 2013. Т. 1 . Загальнотеоретична та історична юриспруденція / За заг. ред. О. В. Петришина. 976 с.
4. Речицький В. Український конституційний процес 2014 р. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/ukrayinskyu-konstytutsiynuu-protses-u-2014-rotsi>
5. Клещенко Н.О. Роль правової доктрини на формування національного законодавства: реалії сьогодення. Юридичний науковий електронний журнал.2022. № 6. С. 31–22. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/5.pdf
6. Полянський Є.Ю. Правова доктрина яка базисна концепція права: природа, структура, значення. *Наукові праці НУ ОЮА*. № 12. С. 297–313.
7. Семеніхін І. В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз; наук. ред. О. В. Петришин. Харків : Юрайт, 2012. 88 с.