

А. А. ЛОПУШАНСЬКИЙ

ЗАКОНОТВОРЧА ПОЛІТИКА ЯК ОСОБЛИВИЙ НАПРЯМ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ (ОКРЕМІ АСПЕКТИ)

Обґрунтовується теза про те, що законотворча політика є особливим напрямом правової політики; містяться деякі міркування відносно співвідношення понять «законодавча політика» та «законотворча політика».

Ключові слова: *правова політика, законотворча політика, законотворчість, законодавчий процес.*

Обосновывается тезис о том, что законотворческая политика является особенным направлением правовой политики; содержатся некоторые суждения относительно соотношения понятий «законодательная политика» и «законотворческая политика».

Ключевые слова: *правовая политика, законотворческая политика, законотворчество, законодательный процесс.*

In the article the thesis is grounded that lawmaking policy is a special orientation of legal policy; it contains some opinions regarding relation between the concepts «legislative policy» and «lawmaking policy».

Key words: *legal policy, lawmaking policy, lawmaking, legislative process.*

Поряд з позитивними тенденціями розвитку національної правової системи (прийняття Конституції України, кодексів, законів та інших нормативно-правових актів загального та галузевого характеру) мають місце негативні процеси та явища (відсутність єдиної та узгодженої правової політики, в тому числі у сфері законотворчості, низька якість результатів законотворчої діяльності, наявність правових колізій та прогалин у законодавстві, значний вплив на правотворчість та правозастосування негативних факторів корпоративно-лобістського характеру). Однією із причин такої ситуації можна назвати відсутність науково-обґрунтованої концепції як правової політики в цілому, так і її окремих напрямів, зокрема законотворчої політики, без чого неможливо реалізувати подальшу стратегію розвитку суспільства, держави і права.

Необхідно зазначити, що різні аспекти як правової політики, так і законотворчості стали предметом наукових досліджень багатьох учених, зокрема: В. Авер'янова, С. Алексєєва, Р. Бержерона, С. Бобровник, О. Богачової, Л. Герасіної, В. Головченка, Г. Дутки, Н. Железняк, В. Журавського, Н. Задираки, О. Зайчука, Д. Керімова, А. Колодія, В. Ковальського, М. Козюбри, В. Копейчикова, П. Коробова, А. Коробової, Н. Кудерської, В. Лазарева, О. Малька, М. Магузова, О. Минькович-Слободяник, В. Нерсєсянца, Н. Оніщенко, Ю. Оборотова, М. Панова, Н. Пархоменко, З. Погорєлової, В. Погорілка, С. Полєніної, О. Рібакова, А. Ришелюка, М. Розвадовської, В. Селіванова, В. Соловійова, О. Скакун, Ю. Тихомирова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших вітчизняних і зарубіжних учених.

Проте, незважаючи на постійний та підвищений інтерес у науковому середовищі як до правової політики, так і до законотворчості, проблема діалектичного взаємозв'язку та взаємодії правової політики і законотворчої діяльності зали-

шається майже не дослідженою.

З огляду на зазначене, мета публікації полягає в обґрунтуванні тези про те, що законотворча політика є особливим напрямом правової політики. У зв'язку з цим висувається завдання з'ясувати поняття «правова політика», визначити співвідношення понять «законодавча політика» та «законотворча політика».

Відносно поняття правової політики у юридичній науці склалися різні точки зору. Так, В. Селіванов зазначає, що правова політика – це певна форма безпосереднього правового виразу державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яке упорядковується і управляється органами державної влади¹. М. Матузов визначає правову політику як процес формування (на принципі верховенства права) і здійснення за допомогою правових засобів ідей, цілей, принципів, програм, заходів реалізації державної влади у різних сферах життєдіяльності суспільства².

Має місце визначення правової політики як науково обумовленої, послідовної і системної діяльності державних та муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, цивілізованому використанню юридичних засобів для досягнення таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення дисципліни законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури і життя суспільства та особистості³.

Правова політика визначається також через діяльність, суть якої полягає у виробленні та реалізації юридичних ідей стратегічного характеру, тобто таких ідей, які: по-перше, пов'язані зі сферою правового регулювання; по-друге, покликані визначати перспективні напрямки розвитку суспільства та держави на певному етапі їх становлення⁴.

На думку В. Нерсисянца, правова політика – це державна політика в сфері розвитку права (внутрішнього і міжнародного), стратегія і тактика правового шляху розвитку суспільства, держави, країни; система ідей, принципів, норм, форм і процедур визнання, здійснення і розвитку засад і вимог панування права в суспільному і державному житті⁵.

Н. Железняк вважає, що правова політика – це специфічна міжгалузєва правова категорія, яка визначає обґрунтовані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод і одночасно є статичним елементом правової системи⁶.

Підсумовуючи наведені наукові погляди щодо питання визначення правової політики, зазначимо, що вчені акцентують увагу на різних аспектах правової політики, визначаючи її як процес або діяльність; розглядаючи її як форму державної політики; підкреслюючи роль правової політики у реалізації прав та свобод людини і громадянина, а також їх захисті, зміцненні законності та правопорядку у державі тощо.

Зважаючи на плюралізм думок відносно наведеної вище категорії, який обґрунтовано має місце у юридичній теорії, спробуємо зробити свій внесок у розвиток термінологічної бази, запропонувавши наступне визначення терміну «правова політика»: це форма державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, які реалізуються за допомогою права, визначають стратегію і

тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо.

Діалектичний взаємозв'язок державної та правової політики полягає у наступному. Правова політика є важливою складовою державної політики, а необґрунтована правова політика рано чи пізно спричиняє проблеми у реалізації інших різновидів політики, є неефективною, адже не досягає цілей, які стоять перед нею.

Особлива соціальна цінність та значимість правової політики обумовлена тим, що право виступає регулятором усіх суспільних відносин (соціальних, економічних, політичних, екологічних тощо), а, отже, правова політика опосередковує реалізацію економічної, демографічної, екологічної та інших видів політики, що здійснюються в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Важливо дати відповідь на питання: законотворча політика – це вид чи напрям правової політики? Виходячи з наукової позиції В. Погорілка, який вважав, що напрями діяльності опосередковують зміст діяльності, а види діяльності – форми, способи такої діяльності⁷, вважаємо за доцільне законотворчу політику визначати як особливий напрям правової політики.

Переважаюча більшість науковців акцентують увагу саме на законодавчій (а не законотворчій) політиці.

Н. Кудерська вважає, що в Україні законодавча політика має ґрунтуватися на законодавчо закріплених засадах суспільного розвитку як державна діяльність щодо визначення принципів, стратегії і тактики розвитку національного законодавства з окреслення пріоритетності законодавчих актів на підставі об'єктивного осмислення надбань минулого, моніторингу законодавства, аналізу та прогнозування тенденцій і напрямів його подальшого вдосконалення. Для ефективного його функціонування необхідна належна правова основа, яка поєднуватиме як змістові, так і процедурно-процесуальні аспекти роботи законодавчого органу та інших учасників законотворчого процесу⁸.

Цілком погоджуючись із наведеною позицією, звертаємо увагу, що авторка, розмірковуючи про законодавчу політику, одночасно веде мову про «учасників законотворчого процесу». Схожий підхід привертає увагу у визначенні законодавчої політики, що сформульоване В. Графським. На його думку, законодавча політика є основним напрямком і видом правової політики держави, оскільки у ході її реалізації відбувається оформлення та закріплення політичних рішень у приписах законодавчих актів, нормах позитивного права. Законодавчий напрямок державної політики є ключовим, оскільки охоплює не тільки процедури законотворчості, процеси проходження законопроектів, але й пошуку нормативно-змістового навантаження законодавчих актів⁹.

На наше переконання, з'ясування співвідношення термінів «законодавча політика» та «законотворча політика» можливо через визначення співвідношення понять «законотворчий процес» та «законодавчий процес».

У юридичній науці дослідженню як законотворчості, так і іншого, близького за змістом поняття «законодавчий процес» присвячено чимало наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених.

На перший погляд, наведені поняття є дуже близькими, можливо, навіть однаковими за змістом. Насправді, така думка – хибна. Перш за все, вони різняться за

суб'єктами та за результатом, на який спрямована відповідна діяльність.

Між провідними науковцями країни тривають гострі дискусії щодо визначення сутності, змісту та особливостей здійснення законотворчої діяльності. Але при відносно великій кількості досліджень з теоретичних та практичних проблем правотворчості спеціалізованих робіт з питань законотворчості у правовій науці надзвичайно мало. Більше того, у сучасній науці відсутня єдність поглядів щодо визначення самого терміну «законотворчість».

У юридичній літературі найчастіше законотворчість визначається як діяльність вищого законодавчого органу в особі народних представників чи безпосередньо самого народу (референдум) по встановленню, зміні чи відміні правових норм, які зовнішньо закріплюються у формі закону, і яка здійснюється в особливому процедурному порядку у відповідності з правом на законотворчість, що закріплюється в конституції держави (О. Міцкевич, А. Піголкін, В. Казимирчук, І. Котелевська, Ю. Тихомиров). Так, за словами Ю. Тихомирова, законотворчість – це законодавчий процес, присвячений стадіям і діям з підготовки, обговорення та прийняття законів¹⁰. Натомість О. Ющик дійшов протилежного висновку, що між законотворчістю і законодавчою діяльністю є відмінність, яка, проте, не лише не проводиться, а й нівелюється¹¹.

На нашу думку, підхід до законотворчості як до законодавчої діяльності істотно звужує це поняття, а загалом і коло суб'єктів законотворчої діяльності. Як правило, забезпечення законотворчої діяльності здійснюють ті державні органи та посадові особи, які відповідно до правових приписів мають право законодавчої ініціативи та право приймати закони. І хоча в Україні суб'єктами законотворчої діяльності є: Верховна Рада України як законодавчий орган; народні депутати України, Кабінет Міністрів України та Президент України як суб'єкти права законодавчої ініціативи, все ж особливістю законотворчого процесу в Україні є перевага депутатського, а не урядового (як в інших країнах) законотворення. Тому не викликає здивування, що найбільш досконало законопроектна робота врегульована саме у парламенті.

Проте, якщо основним суб'єктом законотворчої діяльності є законодавчий орган (як правило – парламент), то зміст поняття «законотворчість» звужується до змісту поняття «законодавча діяльність». Так, наприклад, А. Кокотов стверджує, що законодавча діяльність містить у собі творчий момент, що дає підстави називати її законотворчою діяльністю, або законотворчістю. Для позначення процесу створення законів – пише автор, поряд з терміном «законодавчий процес» вживають термін «законотворчий процес», за аналогією з правотворчим. Ці терміни цілком можуть використовуватися як тотожні. Відмінність полягає у смислових акцентах: у терміні «законодавчий процес» на перший план виходить технологія (процедура) вироблення законів, у терміні «законотворчий процес» – інтелектуально творчий початок діяльності¹².

Законотворчість здійснюється з метою прийняття законів, які є основним джерелом (формою) права в Україні. У свою чергу поняття «нормативно-правовий акт» ширше за поняття «закон», адже поряд із законами включає також підзаконні нормативно-правові акти. Тому не можемо погодитися з позицією Н. Задираки, яка визначає законотворчість як вид правотворчості у формі особливої специфічної діяльності компетентних уповноважених представницьких органів держави з метою закріплення об'єктивної дійсності у нормативно-правових актах¹³.

Цікавий підхід до розуміння законотворчості запропонувала Ю. Перерва, яка

розподіляє її на дві частини: нормативну та ненормативну. Нормативну основу законотворчості становить законодавчий процес, який характеризується як процедура прийняття закону, що складається з жорстко врегульованих стадій, крім того, він має високий рівень нормативного закріплення, як правило, основні його положення містяться в конституціях, законах, регламентах парламентів. Інші дії, які складають законотворчість та виходять за рамки законодавчого процесу, становлять її ненормативну частину, наприклад, оцінка ефективності та можливого наступного коригування, проектна діяльність тощо¹⁴.

Серед усіх запропонованих поглядів найбільш вичерпна характеристика законотворчості відображена в позиції А. Ришелюка, який вважає, що законотворчість (законотворча діяльність) – це діяльність уповноважених державних органів, а в передбачених правом випадках – всього українського народу щодо прийняття, зміни або скасування законів України. Це один із видів правотворчої діяльності, однак її предметом є не будь-який нормативно-правовий акт, а лише закон. Отже, так само, як і правотворчість, законотворчість має виконувати завдання закріплення в законі нових реалій суспільного життя, створення нових бажаних моделей поведінки людей та впорядкування наявного на сьогодні масиву законів¹⁵.

Характеристика законотворчості неможлива без чіткого визначення її суб'єктів. На наш погляд, варто розрізнити поняття «суб'єкти права законодавчої ініціативи», «суб'єкти законотворчої діяльності» та «учасники законотворчої діяльності», оскільки їх зміст та суб'єктний склад суттєво різняться.

Ширшим за обсягом є поняття «суб'єкти законотворчої діяльності», яке включає в себе як суб'єктів права законодавчої ініціативи (народних депутатів України, Президента України та Кабінет Міністрів України), так і інших суб'єктів (Верховну Раду України, яка має виключне право приймати закони, та Президента України у випадку реалізації ним права відкладального вето щодо прийнятих законів).

Видається слушним підтримати позицію А. Ришелюка, який інших осіб, причетних до процесу законотворення (розробників законопроектів, експертів тощо), не відносить безпосередньо до суб'єктів законотворчості, оскільки вони не мають у цій сфері встановлених Конституцією або законами прав та обов'язків, які могли б вплинути на зміст та характер законотворчості¹⁶.

Отже, цілком обгрутовано впливає висновок, що законодавча діяльність є основною процедурою законотворчого процесу. Вона спрямована на створення закону і охоплює процедуру ухвалення закону, яка складається з логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій. Натомість законотворчість, крім суто законодавчого процесу, охоплює також інші процедури, зокрема, оцінку його ефективності, а також подальше коригування. Тому уявляється доцільним вести мову про законотворчу політику, яка має більш комплексний (у порівнянні із законодавчою політикою) характер, адже впливає не лише на законодавчий процес, а також на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із «творенням закону» (планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регулюючого впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо).

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що стабільний розвиток громадянського суспільства та правової держави неможливий без визначення стратегії розвитку правової системи, планування законотворчих робіт, визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства. Це уявляється можливим завдяки проведенню ефективної правової політики, особливим напрямком якої є зако-

нотворча політика. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише здійснює законотворчу діяльність, але й визначає засади законотворчої політики, від ефективної реалізації якої залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

1. Селіванов В.М. Роль держави і правової політики в процесі демократичної трансформації українського суспільства // Право і влада суверенної України. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 321. **2. Матузов Н.И.** Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 8. **3. Лазарев В.В.** Пробелы в праве (Вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности права). – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1969. – С. 96. **4. Коростей В.** Подзаконные акты: реальность и перспектива // Підприємство, господарство та право. – 2001. – № 9. – С. 62. **5. Нерсесянц В.С.** Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Nerses1/index.html>. **6. Железняк Н.А.** Поняття державної правової політики та її загальна характеристика // Наукові записки. – Т. 21: Юридичні науки. – С. 11-12. **7. Погорілко В.** Функції українського парламенту. Від номінального до реального // Віче. – 2002. – № 2 (119). – С. 17. **8. Кудерська Н.І.** Законотворча діяльність Верховної Ради України: проблеми та шляхи її розв'язання // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – №2. – С. 71. **9. Графський В.Г.** Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С. 332-332, 344. **10. Тихомиров Ю.А.** Теория закона. – М.: Наука, 1982. – С. 183. **11. Ющик О.І.** Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 68. **12. Кокотов А.Н.** Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53-54. **13. Задирака Н.Ю.** Теоретико-правові питання законотворчості: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2005. – С. 52. **14. Перерва Ю.М.** Законотворчість як вид правотворчої діяльності // Право і безпека. – 2005. – № 4. – С. 29-30. **15. Ришелюк А.М.** Законотворчий процес в Україні: Навч. пос. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 82. **16.** Там само. – С. 83.