

А.А. ЛОПУШАНСЬКИЙ

РОЛЬ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено основні шляхи підвищення ефективності правової політики як особливого напрямку державної політики, з'ясовано місце у цих процесах законотворчості.

Ключові слова: державна політика, правова політика, законотворча політика, законотворчість.

Определено основные пути повышения эффективности правовой политики как особого направления государственной политики, выяснено место в этих процессах законотворчества.

Ключевые слова: государственная политика, правовая политика, законотворческая политика, законотворчество.

In the article an author selects the basic ways of increase of efficiency of legal policy as the special direction of public policy and finds out a place in these processes of legislative activity.

Key words: public policy, legal policy, legislative policy, legislative activity.

Будь-яка держава покликана регулювати різні сфери суспільного та державного життя, в тому числі через формування правової політики, а також її особливого напрямку — законотворчої політики, спрямованої на побудову ефективної системи національного законодавства.

Як зазначає О. Минькович-Слободяник, за своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, яка реалізується в певних формах. Основними з них є правотворчість і правозастосування. Вдосконалення останніх сприятиме створенню належних умов для ефективної реалізації правової політики¹. Проблема ефективності законодавства, його результативності може і повинна розглядатися в кількох площинах. Зокрема, має враховуватися внутрішній, національний аспект і зовнішній, навіть зовнішньо інтеграційний, пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів у законодавство України.

Є кілька підходів до визначення ефективності законодавства. Найпоширеніший — це співвідношення між фактичним результатом дії законодавства і тими цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте. Такий підхід детально досліджений у монографії Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України «Проблеми ефективності законодавства»².

Інколи в оцінку ефективності правової норми включають такі елементи, як соціально корисний характер результату дії правової норми, врахування матеріальних витрат людської енергії і часу для досягнення цілей³. За ще одного підходу у визначенні ефективності правових норм робиться акцент на якісних характеристиках права, законодавства, норм, тому ефективність норм права полягає у їхній здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів.

Сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складових — стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правових установ. Якщо ці фактори плідно взаємодіють, то формується певне правове середовище, що визначає правомірність дій суспільства, держави та індивіда⁴.

Дуже вдало, на наш погляд, щодо проблеми ефективності законодавства висловилася Н.М. Оніщенко, яка зазначила, «щоб це не був холостий постріл, проблему ефективності законодавства слід розглядати за такими позиціями: законодавчий процес; якість закону; професіоналізм; інтеграційні процеси»⁵.

Проведений аналіз дає можливість визначити основні недоліки законотворчої діяльності, які безпосередньо впливають на її ефективність, а через це — і на ефективність правової політики: у державному апараті відсутні органи або структурні підрозділи, єдиним або головним завданням яких є законопроектна робота; немає чітко сформульованих вимог до якості підготовки та оформлення законопроектів; положення про планування законопроектних робіт носить формальний та фрагментарний характер; ресурсне, людське, кадрове забезпечення законотворчої діяльності не здійснюється на належному рівні.

Держава повинна сформувати оптимальний склад державних органів та інших управлінських структур, які здійснюють керівництво розробленням і реалізацією цільових програм, закріплення завдань і функцій, повноважень і відповідальності вказаних органів і структур, їхніх керівників і виконавців, що забезпечує раціональний поділ і кооперацію управлінської праці, а також вироблення єдиного стилю керівництва для різних рівнів управління. У ній повинні реалізовуватися як вертикальні зв'язки лінійного управління (між парламентом та його органами, урядом і міністерствами), так і зв'язки координаційного характеру (між парламентом і президентом, президентом і урядом тощо).

Водночас нині ми маємо змогу спостерігати, що неузгодженості, суперечності та конкуренція норм законодавчих актів виникають не тільки між галузями права в системі законодавства, а й усередині галузевих інститутів і навіть у самих законах. Це безпосередньо впливає на ефективність законів і законотворчості взагалі.

Як зазначає Н.М. Оніщенко, проблеми законотворчості починаються з початкової стадії — виникнення правової ідеї. Недалеким від істини може бути невтішний висновок про те, що дедалі менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи⁶.

У цьому зв'язку, як правильно відзначає О. Ю. Рибаків, необхідна збалансована, системна, стратегічно вивірена, виправдана економічно і така, що служить інтересам особистості й держави, політика. На його переконання, правова політика — це не фікція, не позахмарний, відірваний від реальностей життя ідеал. Її обов'язковим компонентом, навіть базисом, виступає право, що завжди є категорією реальності, відображеною в законодавстві⁷. Лише через відповідні інструменти, а для правової політики — це, насамперед, закони, можна досягнути поставлених цілей.

На ефективність правової політики також активно впливають економічний фактор і процеси самоорганізації та самоуправління населення. Зокрема, вона суттєво залежить від рівня економічного розвитку суспільства, стабільності розвитку виробництва та споживання благ, матеріального благополуччя населення. Таким чином, дослідники звертають увагу на багатofакторність і взаємозалежність правової політики від об'єктивно існуючої суспільної реальності, яка не тільки сама впливає на правову політику, але й яка може змінюватися правильним вектором правової політики.

Будь-які правові засоби формування та реалізації державної правової політики не можуть бути ефективними за відсутності консолідації політичних сил у розумінні засад державної правової політики. Проте такого роду консолідація не може відбуватися стихійно. Отже, концептуально державну правову політику України можна розглядати як основний засіб легалізації її зовнішньої та внутрішньої політики, особливу форму досягнення органами влади політичних цілей, що стоять перед державою⁸. Слушність цієї думки підтверджує українська політична реальність. Поки в політиці не буде порядку, не буде порядку в законотворчості, держава не зможе ефективно реалізувати свої внутрішні та зовнішні функції; внутрішні протиріччя будуть сприяти її саморуйнації. Щойно в полі-

тичній площині буде консенсус і розуміння державних пріоритетів, правова політика буде виваженою і правильною, а відтак ефективною.

Зважаючи на тенденції розвитку суспільства, підвищення ефективності правової політики, слід починати з вироблення чітких постулатів, принципів, на яких має будуватися законотворча діяльність, серед яких виділяємо:

1) Принцип формулювання пріоритетів законодавчої діяльності, який є одним з основних принципів правової політики держави, адже зумовлює зосередження зусиль на найважливіших, життєво необхідних питаннях, передбачає акумуляцію, а не розпорошення зусиль і часу парламентарів та інших суб'єктів законодавчої ініціативи.

Пріоритети законотворчої роботи обумовлені пріоритетами суспільного розвитку країни і мають орієнтуватися на прийнятті таких законів: законів, передбачених нормами Конституції України; законів, на яких акцентує увагу Президент України у посланнях до Верховної Ради України, у листах про першочерговість і невідкладність розгляду законопроекту; законів, передбачених програмами діяльності Кабінету Міністрів України; законів, передбачених виборчими програмами політичних партій та блоків; законів, що відображають потреби населення з огляду на роботу народних депутатів у регіонах; законів, що забезпечують виконання Україною міжнародних зобов'язань перед міжнародними організаціями та установами тощо.

2) Принцип ефективності, який, виходячи з різних підходів, розглядають: як співвідношення затрат і результатів (недоліком подібного підходу є те, що не вирішені методологічні проблеми кількісного виміру результатів і затрат управлінської діяльності); як схему: „ресурсне забезпечення діяльності — затрати — результат» (тут вже виділено роль ресурсного забезпечення, затрат у підвищенні ефективності управлінської діяльності); як оцінку ефективності за ступенем захисту збалансованих інтересів суспільства і держави.

Зважаючи на вище викладені підходи, вважаємо, що принцип ефективності правової політики повинен включати забезпечення досягнення внаслідок прийняття і дії закону максимального можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів, за умови збалансування при цьому інтересів держави загалом і громадян, зокрема.

3) Принцип збалансованості — логічно випливає з попереднього принципу і передбачає забезпечення у правовій політиці через законотворчість балансу публічного та приватного інтересів.

4) Принцип прогнозованості (передбачуваності), що передбачає послідовність правової політики, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки законопроектів, що дає змогу суб'єктам законотворення здійснювати планування їхньої діяльності.

5) Принцип прозорості та відкритості, що має на увазі відкритість правової політики та законотворчої діяльності на всіх етапах, обов'язковий розгляд ініціатив, пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, проведення у разі потреби громадських слухань з питань зміни чи прийняття базисних життєво важливих законів тощо.

Відкритість і прозорість роботи парламенту передбачає громадський контроль за процесом законотворення, який може реалізуватися на етапі роботи над законопроектами у комітетах, зокрема, шляхом обов'язкового створення кожним комітетом веб-сторінки, створення при комітетах громадських дорадчих органів тощо. Частково цей принцип уже реалізується у роботі Верховної Ради України, а саме через розміщення інформації про розгляд законопроектів на веб-сайті Верховної Ради України, телевізійний канал «Рада» тощо.

6) Принцип врахування громадської думки. Для демократичного суспільства визначальним є обов'язковість вираження в законах волі народу, його інтересів, що передбачає широке обговорення законопроектів та участь у ньому представників громадськості. Врахування громадської думки, безпосередня причетність кожної громадської організації, кожного громадянина до процесу державного управління є необхідними складовими побудови громадянського суспільства.

7) Принцип науково обґрунтованого підходу до визначення пріоритетів правової політики у сфері законотворення. Слушною є позиція В. Литвина щодо питання неможливості розв'язання складних соціальних проблем, якщо «всі зусилля замикаються тільки на окремо взятих поточних практичних питаннях і ґрунтуються на чужому, некритично сприйнятому досвіді або традиційних стереотипах прийняття рішень, а не спираються на серйозну, науково обґрунтовану стратегію»⁹. Не викликає заперечень той факт, що правова політика потребує впровадження наукової організації законотворчості, її автоматизації (де це виявляється можливим), підвищення організаційно-технічного та методичного рівня управлінського впливу на законотворчу діяльність.

Вагомую роль у зміцненні наукового підходу до законотворення, у тому числі здійснення теоретичних і прикладних досліджень проблем управління, правової політики та законотворчої діяльності з метою вироблення конкретних наукових рекомендацій і втілення їх у практику законотворення, повинен відігравати Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, Інститут стратегічних досліджень, Академія правових наук України тощо.

Як слушно зауважує Ю.С. Шемшученко, чинне законодавство є головним правовим інструментом у регулюванні суспільних відносин в цілому і відносин у галузі організації державної влади зокрема. Але цю свою роль воно може успішно виконувати за умови його високої якості й системності, подолання хибної практики розвитку законодавства України методом спроб і помилок, хаотичної розробки кодифікаційних актів, що зумовлює знецінення кодексу як інтегрального закону в системі вітчизняного законодавства. Законодавство України не може бути хаотичним, безсистемним, довільним зібранням численних нормативних положень, вміщених у безлічі актів законодавства. Законодавець у своїй діяльності повинен виходити з наявного стану та умов функціонування певних суспільних інститутів як необхідної передумови своєї діяльності¹⁰.

Правова політика як спосіб впливу на розвиток права і правових відносин має бути тісно пов'язана з розвитком суспільства і суспільних відносин, які є джерелом і основним чинником, який спричиняє зміни у правовій сфері.

Ефективність законодавства обумовлюється багатьма факторами, які пов'язані як з самою законотворчою діяльністю, так і з діяльністю щодо реалізації прийнятих законів. Залежить вона і від соціально-правової активності суб'єктів законотворчості та правозастосування, від рівня їхньої правосвідомості та правової культури. Ефективності можна досягнути у разі виявлення факторів, які знижують або взагалі зводять на ні загальну позитивну роботу законодавчого органу в сучасних умовах. Виявлення таких негативних факторів, зменшення їхньої дієвості, підключення до взаємодії з ними позитивних факторів повинно відбуватися не стихійно, а на основі наукових рекомендацій, які базуються на відповідних емпіричних даних¹¹.

Законотворчість ефективна, якщо вона відповідає свої основній цілі — вирішенню економічних, політичних, екологічних, соціальних, етнічних та інших завдань згідно з вимогами Конституції. Ця ціль реалізується шляхом виявлення суттєвих потреб в законодавчому регулюванні, виробленні та своєчасному виданні законів, які регламентують відповідні сфери суспільних відносин в інтересах всієї країни та її населення, а також за умови органічного входження даного закону в систему законодавства. Проте нерідко в Україні спостерігаються прямо протилежні явища: закони, які дійсно потрібні суспільству (наприклад, реформа кримінально-процесуального законодавства) не приймаються десятиліттями, а вирішенню другорядних (у порівнянні з суспільно-необхідними) питань приділяється безліч уваги і часу, як, наприклад, мало місце зі скасуванням переходу країни на зимовий час.

Основна проблема починається з внутрішньої сутності кожної людини, її моральності, менталітету, цінностей. І поки в цій царині нічого не зміниться, людина залишиться для держави засобом, а не ціллю.

Слушність висловленої нами думки підтверджується позицією російських дослідників права і політики, які зазначають, що політика в перехідний період повинна базуватися не лише на правових, але й на моральних принципах, які покликані сприяти перебуванню психології людей. Духовно-моральний клімат нашого суспільства негативно впливає на всі сфери суспільного життя, в тому числі на процес змінення правових засад державності та захист прав людини. Стан суспільної свідомості — це найважливіша складова тих дезінтеграційних процесів, які розвиваються в країні. Суспільна свідомість і моральне обличчя деформовані десятиліттями брехні, лицемірства, страху, пристосування. Як наслідок це вилитося в недовіру владі, скептичній, а то і цинічній оцінці всього, що відбувається в країні, небажанню активно і чесно включатися в перетворення¹².

Тому саме зі змін індивідуальної свідомості треба починати глобальний процес перетворення суспільної реальності, яка згодом неминуче призведе до зміни реальності державної, за якої законодавство зможе стати ефективним і таким, що відповідає потребам правової політики України.

По суті, вище наведене дасть змогу досягнути основних принципів внутрішньої і зовнішньої політики, проголошених у ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України», які мають базуватися на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини та громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальноєвропейських принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного та державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної та політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства.

1. Минькович-Слободяник О.В. Правова політика як чинник правотворчості і правозастосування: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2010. — С. 3. **2. Проблеми ефективності законодавства.** — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 1995. — 232 с. **3. Оніщенко Н.М.** Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи: Монографія / Відп. ред. Ю.С.Шемшученко. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — 320 с. **4. Рассолов М.М.** Проблемы управления и информации в области права. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 146-176. **5. Оніщенко Н.М.** Цит. праця. — 320 с. **6. Гендерні паритети в умовах трансформації суспільства:** Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. Н.М.Оніщенко, Н.М. Пархоменко. — К.: Юрид. думка, 2007. — 371 с. **7. Рыбаков О. Ю.** Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. — 2003. — № 2. — С. 3-7. **8. Курс лекцій з питань законотворчості:** навчальний посібник / За ред. О.Л.Копиленка, О.В.Богачової. — К.: «МП Леся», 2011. — С.65. **9. Проблеми законодавчої політики /** За заг. ред. В.М.Литвина. — К.: Парл. вид-во, 2004. — С.205. **10. Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні:** проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. Ю.С.Шемшученко. — К.: ТОВ «Юридична думка», 2010. — С.26-27. **11. Поленіна С.В.** Законотворчество в Российской Федерации. — М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1996. — С.76. **12. Право и политика современной России /** Мальцев Г.В., Лукашева Е.А., Нерсисян В.С., Муромцев Г.И., Варламова Н.В., Соколова Н.С. — М.: Былина, 1996. — С.80.