

Законотворча діяльність як комунікативний процес

Юрій Ганжуров,

кандидат історичних наук,

головний редактор Парламентського видавництва

Законотворча діяльність як складова правового функціонування держави традиційно розглядається в контексті концепцій теорії держави і права як функціональна ознака конституціональної характеристики політичної системи та рівня парламентаризму стосовно визначення моделі політичного режиму. В процесі розвитку України на засадах верховенства права у напрямі імплементації законодавчого ресурсу до європейських стандартів постає питання про моделювання оптимальних варіантів демократизації механізму законотворення, що, через свою соціальну природу, має розглядатися як процес матеріалізації ініціатив соціальних інститутів у систему правових відносин і здійснення державного управління суспільством за допомогою визначених ним правових норм.

З огляду на те, що в основі комунікативних явищ будь-якого соціуму перебуває система зв'язків, визначення їх суб'єктивної сутності, інституалізації змісту і соціальних мотивацій, породжених групами інтересів, структурування процесу законотворення правомірно розглядати в системі лінійних комунікативних контекстів, тобто в межах демократичної моделі (з пріоритетом зворотного зв'язку) та ієрархічної (з пріоритетом прямого зв'язку) [1]. У демократичному варіанті сутність законотворення зазвичай розглядається як результат ініціативної активності його учасників. При цьому береться до уваги сприятливий характер суспільних відносин, організація роботи державного апарату, функціонування складових громадянського суспільства тощо. За таких умов ця діяльність дістає назву „правотворчості”, „нормотворчості”, „правотворчого процесу”, а також „законотворчості”.

Вочевидь, на рівні соціалізації закону як „усталеного зв'язку між подіями і вчинками людей та їх наслідками” [2] таке розмаїття категорій

правомірне, оскільки репрезентує комунікативну розгалуженість тих складових, що насамкінець складатимуть зміст законодавчого процесу. Проте в розумінні категорії законотворення ми не можемо уникнути визначень суб'єктів цього процесу, що, на відміну від суб'єктів законодавчої ініціативи, не конституційовані, а становлять соціальну основу єдиного джерела влади, яким є народ. Консолідована позиція народу формується в результаті змагальності численних елементів суспільства та їх інтересів. Отже, в процесі спілкування людей усталюються і згодом формалізуються певні суспільні відносини. Вони являють собою і поєднання, і змагальність загального та індивідуального, віддзеркалюючи двоїсту природу людини як суспільної істоти і як окремого індивідуума з власними потребами.

Оскільки в єдиній волі суб'єкта втілюються об'єктивний момент загальності, а з іншого боку – момент об'єктивної одиничності, то виникає потреба особливого способу реалізації в ній свободи суб'єкта, який, тобто спосіб, знімав би зазначену внутрішню суперечність [3]. Це зняття відбувається через заперечення сваволі, підпорядкування суб'єктивної одиничності об'єктивній волі, що орієнтується на спільність змісту суспільної системи цінностей.

Відтак необхідним способом утворення загальноприйнятних норм у спілкуванні індивідів стає право, яке, по суті, є як формою заперечення сваволі в діяльності людини та утвердження в ній об'єктивної волі суб'єкта, в якій реалізується його особлива суб'єктивність і в якій визначаються межі його індивідуальної свободи.

В контексті демократичної комунікації визначальним для артикуляції суспільних інтересів на теренах давньої Русі було звичаєве право як „правило масової поведінки, яке фактично і одноманітно додержується: частота повторення і переконання у правомірності поведінки – основні елементи звичаєвого права” [4]. Механізм частотності, повторюваності категорій міститься в режимі соціальних комунікацій, котрі не лише акумулюють інформаційний простір ціннісними судженнями, окреслюють спільні знаменники дискурсу, а й продукують наступні сюжети на рівні зворотної реакції учасників дискурсу. Комунікація, за Ю. Хабермасом, може виступати і як процесуально-утворююча форма спілкування, в якій важливі спрямованість на вироблення нових цілей, передовсім соціальних, а також на пошук найефективніших засобів їх досягнення [5].

Комунікація правових норм від одного покоління до іншого у формі звичаю забезпечувала їх традиційну наступність, з одного боку, та адаптацію до природного середовища, з іншого. На думку Г. Мальцева, у культурах зі складно структурованою соціальною організацією могли одночасно діяти, перекриваючи одна одну, кілька звичаєво-правових систем. В одних ситуаціях група керувалася власними правовими звичаями, а в інших уживала звичаї, прийняті ширшими соціальними

утвореннями. Траплялося, що окремі норми правової системи контролювали великий простір, однак не монополюючи, а з іншими системами норм, що функціонували у тому ж просторі [6].

Проте звичаї, розраховані на добровільне прийняття їх людьми, у державній практиці виявилися багато в чому непридатними. Довербальна комунікація звичаїв і традицій витісняється мовою законів. Зміцнення процесу законотворення як цілісного стійкого явища суспільного життя пов'язується з переходом держави до такого етапу її розвитку, коли законотворча діяльність стає складовою роботи державного апарату, спрямованого на продукування законів держави.

Власне, законотворення є ознакою соціальної держави. Дослідження соціальної держави через її правовий вимір і є проникненням у сутність правової держави не стільки в її загальносоціальному розумінні, скільки в аспекті певних державно-правових інститутів, за допомогою яких реалізуються та гарантуються права і свободи людини і громадянина. Звичайно, правові норми завжди вимагають визнання їх суспільством. Норми, які не визнаються суспільством, не є правовими, вони приречені на нереалізацію і, зрештою, на скасування. І. Кравченко вважає, „що ні влада, ні саме право не легітимоване суспільством. Лише останнє може забезпечити дотримання законів і виключити протиправну практику” [7].

У широкому розумінні законами є вся сукупність офіційно-владних настанов, загальнообов'язкових актів, що спираються на силу примусу держави. В ідеалі закон має бути вираженням норм суспільного права. Однак його створення пов'язане з реалізацією волі законодавця і не завжди може відповідати нормам права, що трансформуються в процесі розвитку суспільства. Саме тому комунікативні канали демократичних держав виконують функції артикуляції суспільного ставлення до системи норм права, апеляції до ідеї правової рівності, що має бути покладена в основу законотворення. У такий спосіб, як зазначає С. Кириченко, правова держава зводить до мінімуму можливість звести в ранг закону свавілля законодавців [8].

Зміст такої запобіжної функції полягає в концентрації законотворчих ініціатив на рівні осмислення втілених у таких ініціативах потреб складових суспільства. Складовими суспільства у даному випадку виступають суб'єкти політичної комунікації [9]. При цьому можливості щодо артикуляції ініціатив різні, проте кожна з них становить елементи загальної потреби суспільства у формуванні системи правових норм, що наближаються до спільного знаменника. Вочевидь, наближення як процес пошуку суспільної злагоди не матиме завершальних форм, оскільки він неминуче наражається на одвічну проблему пошуку соціальної справедливості. Це поняття, з одного боку, обмежує право, що логічно є базою соціально-правової держави, а з іншого боку – загрожує зруйнувати ту концепцію права, котра робить його гарантом індивідуальної свободи,

оскільки те, що буцімто справедливе для одного індивіда, може бути несправедливим для іншого (Г. Дашутін, М. Михальченко) [10].

Без усвідомлення цього процесу механізм з'ясування сутності артикуляції соціальних інтересів у комунікативній моделі законотворення позбавляється чітких орієнтирів, здійснюється стихійно, методом спроб і помилок, непродуктивно витрачаються інтелектуальні, психологічні зусилля багатьох політиків, фахівців, науковців.

Очевидно, що державу до здійснення законотворчої діяльності спонукає соціальна потреба у виробленні необхідного для правового регулювання суспільних відносин законодавчого акта. Відтак стійке спільне існування різних суб'єктів законотворення зумовлюється їх ставленням до одного й того ж процесу вироблення певного законодавчого акта, що опосередковується організуючим рішенням верховної влади. Усвідомлення владою такої потреби диктує загальну спрямованість діяльності цієї влади на задоволення потреби. Отже, сила, яка справляє вплив на дії влади, є вирішальним чинником у виробленні певного законодавчого акта. Однак, з іншого боку, в цьому діянні верховної влади виявляє себе також протилежна сила – сила незацікавленості окремих представників суспільства у виробленні відповідного закону.

У зв'язку з цим варто зазначити, що функціонування правових регуляторів у суспільстві доводить: найчастіше, в переважно авторитарних формаціях, до рівня закону підносилося не воля народних мас, а воля бюрократичної верхівки держави, яка шляхом узурпування влади здобувала можливість нав'язувати суспільству свою модель соціальної регуляції. На думку А. Зайця, нормативістське розуміння нормотворення розглядає його як суто державну законодавчу діяльність. Тобто воно передбачає лише вихідний зв'язок — сприйняття волі народу державою, але не передбачає зворотного зв'язку — сприйняття народом закріпленої в законі волі як власне правових норм, визнання їх такими, що мають реалізовуватися за допомогою відповідних регуляторних механізмів [11]. Ця думка здається цілком слушною, оскільки нормативістська концепція законотворення справді розглядає процес об'єктивації без комунікативного зв'язку, що означатиме його відірваність від народу як джерела влади, передовсім, законодавчої, здійснення законотворення бюрократизованою нелегітимною владою, яка не узгоджує своїх рішень з виборцями, коли народ в цілому і кожен виборець зокрема не має можливості висловитися стосовно цих рішень, а самих демократичних механізмів процедур апробації державних рішень не існує. Формування механізму апробації можливе за умов персоніфікації індивідуальних цінностей в загальному, консолідованому законотворенні, коли соціальний суб'єкт стає зацікавленим у відповідному контролі.

Вочевидь, знеособлений контроль не є життєздатним, оскільки прагнення державної влади до вироблення певного законодавчого акта, її

мотивація в результаті різновекторних впливів визначаються як результат зіткнення різних особливих інтересів усередині суспільства, а також безпосередньо в середовищі даної влади. Теоретична діяльність пізнання умов законодавчої діяльності здійснюється у відношенні державної влади до тих умов, що об'єктивно склалися в суспільстві. Але оскільки пізнання будь-якого об'єкта відбувається завжди через індивідуальне пізнання його окремими індивідами, то і в цьому випадку уявлення влади про умови законотворчої діяльності безпосередньо існує у численності самостійних уявлень індивідів. Отже, виникає потреба інтегрувати ці окремі уявлення, привести їх до якогось єдиного уявлення. Та оскільки кожен з цих індивідів є одночасно носієм як загального інтересу (як представник влади), так і особливого індивідуального інтересу (як індивід взагалі), то пізнання умов законотворчої діяльності владою є складним і суперечливим процесом, зумовленим суперечністю вказаних інтересів.

З цього випливає висновок: чим більш розвинене вихідне протиріччя, чим воно гостріше і ближче до свого вирішення, тим необхіднішими стають все радикальніші перетворення суспільних, державних і правових інститутів, загальнішою стає об'єктивна зацікавленість влади у змінах законів держави, а, отже, й у здійсненні того чи іншого законотворчого процесу.

З іншого боку, обумовленість останнього об'єктивною необхідністю та наявністю відповідної зацікавленості влади в ньому не лише не виключає, а, навпаки, передбачає появу в кожному законотворчому процесі суб'єктивних особливостей. Якщо законотворчий процес реалізується в законодавчій діяльності державного апарату, то суб'єктивні особливості цієї діяльності (її мета, рішучість верховної влади реалізувати цю мету, прийняття нею рішення про здійснення конкретного законодавчого процесу і формування його ідеї, теоретична діяльність пізнання необхідності даного процесу, нарешті, відповідне виявлення волі суверена і практична діяльність державного апарату, який виконує дане рішення верховної влади) так або інакше відбиваються на здійсненні законотворчого процесу. В кінцевому підсумку ефективність цього процесу залежатиме від інформаційного (в широкому розумінні) забезпечення дій, що містить системну аргументацію правомірності законотворчої ініціативи. Результати такої змагальності можемо зустріти в політичній історії сучасної України.

У зв'язку з такою наступальною діяльністю влади як провідного суб'єкта законотворчого процесу інші учасники політичної комунікації потрапляють в ситуацію корегування правових норм, які, за оцінкою Т. Науменка, соціально зафіксовані домінуючим і, відповідно, панівним у конкретному соціальному організмі суб'єктом [12]. Необхідність змін норм функціонування суспільного організму з боку влади обумовлює

проникнення нових суджень, оцінок, думок у масову свідомість за допомогою комунікативних засобів. Спосіб їх поширення багато в чому залежить від типу політичного режиму. Формування в соціумі ціннісних орієнтацій, акумульованих на процес вдосконалення системи суспільної поведінки, що являє собою мету законотворчої діяльності, є природним бажанням демократичних держав – законотворча діяльність в такому випадку прагне до широкої моделі участі усіх можливих суб'єктів законотворення.

Проте усі наполягання на змістовій завершеності горизонтальної (лінійної) моделі комунікації в частині законотворення, що обумовлюватиметься типом політичного режиму, не мають суттєвих підстав з огляду на взаємопов'язаність каналів законотворення, комунікативну насиченість політичних інститутів і складових громадянського суспільства у складній взаємодії з пошуку оптимального варіанту нормативно-правового акта. Вочевидь, йдеться не про горизонтальність чи вертикальність спеціальної комунікації у правовому просторі держави як індикатора рівня демократичності суспільства: зазначена схема лише кореспондується із загальним класифікатором видів законотворчого процесу.

Сутність його визначення впливає, як зазначає О. Ющик, з того, за чиєю ініціативою – верховної влади чи опозиції – він здійснюється. Відтак законотворчий процес взагалі може бути поділений на два основні види – на процес, що здійснюється верховною владою ініціативно, „згори”, і процес, здійснення якого диктується верховній державній владі „знизу”; між ними, залежно від тих чи інших особливостей, розташовуються проміжні різновиди законодавчого процесу, що тяжіють до того чи іншого з цих видів. Існування законодавчого процесу двох таких видів пояснюється тим, що в ході історичного процесу верховна влада будь-якої держави опиняється завжди в одній із двох принципово різних ситуацій, залежно від того, на якій стадії перебуває розвиток вихідного протиріччя, яку лінію політичного розвитку – спадну чи висхідну проходить суспільство.

Відтак робиться висновок, що дійсним законотворчим процесом є вироблення законодавчих актів державним апаратом з ініціативи верховної влади, процес, здійснюваний „згори”. У більшості випадків справа відбувається саме так. Навпаки, здійснення владою законодавчого процесу під диктовку „знизу” часто має характер непослідовний, суперечливий, порушує системність законодавства або ж взагалі припиняється без прийняття необхідного акта [13].

З таким твердженням можна погодитись, якщо розглядати законотворчий процес в ракурсі реалізації законотворчої функції політичним інститутом державної влади. Натомість у широкому розумінні процесу законотворення факт прийняття нормативно-правового акта є

результатом політичної комунікації незалежно від його змісту, оскільки сам зміст як концентрації правової інформації є втіленням волі законодавця, а акт припинення – результатом зворотної дії комунікативного впливу. Адже закон не може діяти незалежно від суспільства, він завжди буде фактором соціальної активності та джерелом перманентного поступу законотворення як ознаки життєздатності суспільного організму. У зв'язку з цим постає питання про актуальність моделі соціального партнерства у визначенні авторства у сфері законодавчих ініціатив на рівні панівного типу політичної комунікації, котра, за твердженням О. Литвиненка, визначається типом політичного режиму [14].

У визначенні В. Литвина, „законодавча політика нового етапу є цілеспрямована діяльність органів державної влади та суб'єктів громадянського суспільства, яка зумовлює принципи, а також шляхи та засоби формування науково обґрунтованої системи законодавства” [15]. Виклад сутності законодавчої політики через діяльність владних інституцій і суб'єктів громадянського суспільства вбачається логічним в контексті усвідомлення законотворчості як інтерпретації інформаційно-правової характеристики громадянського суспільства. На цьому тлі сукупність громадських комунікацій та соціальних зв'язків, соціальних інститутів і соціальних цінностей складатимуть законотворчий потенціал громадянського суспільства, „суб'єктами якого є громадянин зі своїми правами і громадянські (не політичні) організації (асоціації, об'єднання, громадські рухи)” [16].

В цілому погоджуючись із таким визначенням, зауважимо, що винесення за рамки громадянського суспільства політичних партій є питанням дискусійним. Мають рацію М. Михальченко та Г. Дашутін, коли піддають сумніву продуктивність протиставлення держави та неурядових організацій. Адже політичні партії одночасно є частиною політичної організації суспільства і керують державою, якщо приходять до влади [17]. Водночас слушною вбачається думка М. Назарова, що, з одного боку, політичні партії справді є елементами державності. Разом з тим, більшість політичних партій відбиває широкий спектр життєвих прагнень та інтересів людей, в основі яких – спроба справити вплив на різні аспекти життя суспільства, і в цьому сенсі предмет активності партій аж ніяк не обмежується сферою держави як такої, а є набагато ширшим [18].

Урахування змістовності зазначених тез дозволяє розглянути комунікативний ресурс політичних партій в процесі законотворення принаймні в двох аспектах: участь парламентських партій в законодавчій діяльності Верховної Ради України; законотворчі ініціативи партій, що ведуть боротьбу за політичну владу та електоральну підтримку.

Участь політичних партій у творенні правового поля суспільства перебуває у прямій залежності від спроможності політичної системи

моделювати канали артикуляції громадських ініціатив. В. Журавський констатує нинішню слабкість паростків громадянського суспільства, нерозвиненість тих його інститутів, які впливають на забезпечення комунікаційних зв'язків між населенням і владою, між суб'єктами політичної системи (йдеться про нерозвиненість незалежного масмедійного простору, неефективну розбудову та активізацію громадських організацій, що мають діяти в політичній сфері тощо) [19]. Проте логіка політичного розвитку України, інтеграційні процеси, які відбуваються в суспільстві та спрямовані на еволюцію політичної системи держави у європейському векторі, об'єктивно структуруватимуть також й інститут політичних партій. Їх комунікативну природу, орієнтовану на законотворення, визначає механізм реалізації (виконання) партіями конкретних функцій, основними з яких є боротьба за владу і здійснення влади, формування ідеологічних доктрин та вироблення політичного курсу країни, формування громадської думки, політичне структурування і соціалізація. В розвиток зазначених ознак А. Білоус пропонує взяти до уваги й інші функції політичних партій:

³⁵₁₇ електоральна: вважається основною функцією партії, оскільки перемога на виборах є логічним способом приходу до влади;

³⁵₁₇ політична соціалізація: партія, здійснюючи електоральну функцію, відповідно впливає на суспільну думку, намагаючись переконати виборців в оптимальності власної платформи. Природно, що в процесі вибору представників конкретної партії виборець тією чи іншою мірою політично соціалізується;

³⁵₁₇ соціальна інтеграція: в процесі політичної боротьби партії прагнуть об'єднати населення навколо проголошених ними цінностей. Через те, що більшість сучасних відомих в суспільстві партій прагнуть до статусу загальнонаціональних, то вони мають пропагувати суспільству цінності, що об'єднуюватимуть більшість громадян [20].

В арсеналі засобів реалізації зазначених функцій законотворча діяльність має помітні переваги через комунікативні можливості нормотворчої матеріалізації потреб різних верств суспільства мовою законів і політичної реклами законопроектів. Моніторинг законодавчої бази, а також зміст законопроектів розкриває сталу залежність основних напрямів законотворення з програмними цілями політичних партій. Галузеве законодавство в частині внесення змін і доповнень, що їх ініціюють депутати від політичних партій, віддзеркалює мотивацію суб'єктів законодавчої ініціативи. Спільним для всіх політичних партій є їх прагнення до законодавчого забезпечення і правових гарантій їх діяльності. Тому прийняття Закону України „Про політичні партії в Україні” можна вважати консолідованим здобутком інституту політичних партій. Закон України „Про об'єднання громадян” також відіграв позитивну роль у формуванні та розвитку політичних партій – на його

основі в країні почала формуватися багатопартійність. Започаткована Законом України „Про вибори народних депутатів України” пропорційна виборча система визначила політичні партії суб’єктом виборчих змагань, піднесла роль партій у суспільстві та активізувала внутрішні процеси партійного розвитку. Водночас соціологічні опитування доводять, що реальне піднесення ролі партій в суспільстві ще попереду. Згідно з даними соціологічного опитування Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова та представництва Фонду К. Аденауера в Україні, 45 % громадян переконані, що політичні партії служать інтересам фінансових і бізнесових структур, 30,5 % — інтересам партійних лідерів, 23,2 % — інтересам державного апарату. Лише 3,8 % респондентів вважають політичні партії захисниками інтересів виборців. Водночас простежується стала тенденція до зростання особистісного фактора (сприйняття політичних лідерів), що доволі часто переважає в оцінках політичних партій та формуванні політичних симпатій [21].

Природно, що результати соціологічних досліджень віддзеркалюють не лише рівень іміджу політичних партій у масовій свідомості, а й механізм вивчення громадської думки в процесі вдосконалення методики застосування формалізованого спостереження і статистичних процедур при аналізі змісту соціальних настроїв. Вочевидь це відбувається в процесі збільшення кількості об’єктів як комунікаторів соціальних потреб, що складають основу суспільних чинників законотворення. На цю обставину звертають увагу Дж. Коен та Е. Арато, підкреслюючи, що сучасна держава в багатьох відношеннях потребує багаторівневої структури суспільних комунікацій, котра може бути стабілізована за допомогою фундаментальних прав, а державна виконавча влада чи політична бюрократія виконують функцію „підведення особливого під загальне” шляхом застосування законів [22]. Власне, процедура такого підведення можлива як акт комунікації законотворчої потреби, коли застосування законів є результатом соціального усвідомлення такої необхідності. Відтак виникає потреба з’ясувати умови артикуляції таких інтересів, найефективнішими з яких вбачається публічна сфера, що є визначальним чинником комунікації соціальних прагнень.

У практиці активізації суспільного законотворення виокремлюється кілька груп базових прав, які забезпечують функціонування публічної сфери. До першої належать права, котрі безпосередньо забезпечують участь в раціонально-практичних дебатах: свобода слова, преси, зборів, асоціацій. Так само сюди потрапляють норми, що стосуються можливості реалізації власне політичних прав у публічній сфері — право апеляції, рівних можливостей у виборах тощо. Друга група пов’язана з правовими нормами, що забезпечують основні свободи громадянина, себто захист персональних даних, недоторканність житла тощо. До третьої групи належать права, котрі стосуються активності носіїв приватної власності,

індивідуальних чи групових. На думку Ю. Хабермаса, наявність публічної сфери є передумовою певних змін всередині політичної системи – атмосфера критичних дебатів висунула нові вимоги до парламентських процедур. Представницькі органи стали відкритими, їхня діяльність набула конструктивності щодо організації зворотного зв'язку стосовно різних суспільних груп. У розвиток цієї ідеї варто подумати й про те, яким чином слід доповнити існуючі парламентські утворення інститутами, котрі піддавали б виконавчу владу, включаючи органи юстиції, посиленому легітимізаційному тиску з боку зацікавленої клієнтури і правової громадськості [23].

Висловлена Ю. Хабермасом теза про посилення комунікативної функції у сфері законотворчості в напрямку її соціалізації інститутами громадянського суспільства кореспондується з ідеєю комунікативної влади, коли легальність законотворення має співвідноситися з легітимністю влади, особливо законодавчої. Зрештою, легальність виходить від самої державної влади, яка приймає закони і контролює їх виконання. Гармонія цих властивостей, щоправда, переважно перебуває в площині політичної теорії. На практиці вони існують у стані перманентної змагальності, часом конфліктної, коли парламент приймає закони, які не визнаються громадськістю. Науковий апарат політичної науки має систематизовані категорії, що віддзеркалюють явища, котрі за певних обставин можуть порушити, а то й зліквідувати легітимність влади (категорія делегітимності). Головним джерелом делегітимізації вбачається суперечність між універсальними цінностями суспільства і партикулярними інтересами владної еліти. Ця модель засвідчує важливість зворотного зв'язку у політичній комунікації між представницьким органом і виборцями, передовсім у галузі прийняття законів, які б не суперечили інтересам народу (Ю. Древаль) [24].

У зв'язку з цим постає питання про суспільні запобіжники в процесі прийняття нормативно-правових актів на рівні задоволення соціальної потреби в законодавчому процесі. Адже між прийняттям чи відторгненням закону суспільством і його формуванням прокладено кореляційний зв'язок: питома вага непопулярних законів багато в чому визначається рівнем чи взагалі наявністю у суспільства демократичних процедур участі громадян у процесі законотворення. В такому контексті модель інтерпретації демократії участі, за У. Ліппманом, може здаватися скептичною лише без врахування комунікативних властивостей процесу законотворення. На його думку, сучасна демократія не передбачає, щоб люди свідомо керували самі собою – пряме демократичне управління можливе в самодостатніх суспільствах за наявності компетентних в усіх галузях громадян.

Проте на практиці інтереси публіки (йдеться про усі верстви суспільства) не поширюється на сферу прийняття рішень як таких.

Публіка через свою некомпетентність (у широкому розумінні) не може здійснювати управління і не прагне до цього. Відтак У. Ліппман робить висновок, що значущі рішення приймаються професійними, освіченими адміністраторами. Основу цих рішень мають складати надійні наукові дані, вільні від емоційних символів та стереотипів, які переважають у громадській думці [25]. З таким висновком можна погодитись лише за умови розуміння процесу законотворення в частині його завершальної стадії – законодавчого етапу. Однак в соціальному плані закон як продукт і засіб політичної комунікації є і завжди буде регуляторною формулою суспільних відносин, формою сублимації цивілізаційної системи цінностей, оскільки „в законі і через закон влада суттєво змінюється: вона перестає бути свавіллям і стає загальнообов'язковою нормою” (К. Гаджієв) [26].

У зв'язку з цим постає питання про регуляторні фактори дії зазначеної загальнообов'язкової норми. Вочевидь, що такими факторами виступатимуть інститути громадянського суспільства за допомогою засобів ініціативного контролю, що за своєю природою має характер суспільної оцінки дій влади. Такі оцінки прямо чи опосередковано, але неминуче трансформуються в суспільних каналах законотворення. Доволі резонансні законопроекти щодо соціальної сфери в напрямку пошуку оптимальної моделі дотримання норм соціальної справедливості є природною комунікацією правового поля України. Саме фактори громадського невдоволення виступають вагомим чинником перманентної структуризації законодавства за інститутами права – проблеми охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, освіти, науки, оплати праці тощо. Питання їх кодифікації, інкорпорації та консолідації на рівні систематизації законодавства виходять в Україні на перший план. Має рацію В. Опришко, коли стверджує, що „забезпечення участі громадян та їх об'єднань у процесах систематизації законодавства – закономірна форма вияву суверенної народної волі у правотворчості” [27].

Природність процесів законотворення в публічній сфері, яку Дж. Ваттімо асоціює з вільним суспільством, має природну властивість до їх комунікації [28]. Проте сам механізм їх матеріалізації обмежений, точніше – визначений інформаційними можливостями громадянського суспільства. В Україні, що не лише обтяжена пострадянськими традиціями в галузі інформаційного цензурування, а й також доволі повільно інтегрується до європейської практики законотворення, проблема правової культури громадян лишається гострою.

В контексті теорії „інформаційного дефіциту” [29], суть якої полягає в тому, що при збільшенні потоків інформації в соціальній системі цю інформацію більшою мірою сприйматимуть люди з вищим освітнім і соціальним статусом, наше суспільство матиме невтішну тенденцію до своєрідної стратифікації соціальних суб'єктів законотворення. По суті, в процесі лобювання законотворчих ініціатив віддзеркалюється така

закономірність, як захоплення „комунікативної влади” олігархічними угрупованнями. Відсторонення від інформаційних потоків ЗМК в процесі конкурентного законотворення соціальних аутсайдерів, з одного боку, посилює розпорощеність складових соціуму, а з іншого – актуалізує комунікативну активність складових „третього сектора”. Їх робота помітно активізується під час виборчих кампаній.

Останнім часом інформаційний ресурс таких, скажімо, соціальних комунікаторів, як „альтернативний уряд”, „молодіжний парламент”, „комітет виборців”, „народна платформа” тощо перебуває на піднесенні і за сприятливих умов може стати відчутним фактором комунікативного тиску на владу в частині законотворення. Отже, змагальність соціальних ініціатив у правовому полі на рівні законопроектних варіацій об’єктивно породжуватиме нових фігурантів цього процесу, і будь-які спроби влади обмежити такий діалог формалізованими вимогами до якості законотворчої інформації не тільки створюватимуть чи посилюватимуть інформаційний дефіцит, а й породжуватимуть абсентеїзм, зневагу до закону. Натомість „інформування сприяє усвідомленню потреб громади, розумінню напруження та невдоволення, які відчувають члени громади, спонуканню їх до започаткування позитивних дій з метою прийняття відповідних рішень” [30].

Розглядаючи низові ланки формування комунікаторів законотворчої інформації як структурні складові загального каналу політичної комунікації, варто зазначити, що їх особливості пов’язані з рівнем політичної культури громадян. Політична культура не є тотожною поняттю правової культури – остання виступає якісною характеристикою першої. Вочевидь маємо враховувати, що тривалий розвиток України у складі імперських політичних структур, невдалі спроби власного державотворення в минулому, авторитарні традиції „зачистки масової свідомості” глибоко вкарбували у суспільну свідомість відчуття відстороненості від форм участі громадянина у великій політиці. Те, що Л. Нагорна називає статистською політичною культурою, виключає механізми зворотного комунікативного зв’язку між владою і соціумом [31]. Тому перспектива соціального законотворення в сучасній політичній системі України залежить від умов розвитку громадянського суспільства і має бути матеріалізована в таких напрямках:

³⁵₁₇ розвиток інформаційних ресурсів прозорості і доступності комунікативних мереж;

³⁵₁₇ соціалізація законотворчих ініціатив на засадах їх публічності;

³⁵₁₇ популяризація законотворчої інформації на рівні суспільних відносин;

³⁵₁₇ інтентифікація громадської думки за галузями законодавства;

³⁵₁₇ структуризація змагальності законотворчих ініціатив.

Вочевидь, організаційне забезпечення зазначених процесів за арсеналом властивих їм функцій не може бути здійснене виключно

можливостями „публічної сфери”. Ця властивість виступатиме лише неодмінною передумовою їх започаткування. Проте без відповідного функціонування інститутів державної влади, зацікавленості влади у використанні інформаційного ресурсу соціальної законотворчості, його правового, організаційного та навіть комунікативного забезпечення вбачається проблематичним гармонізувати консолідований із владою механізм соціального законотворення.

Література:

1. **Почепцов Г. Г.** Теория коммуникации. – К., 2001. – С. 33.
2. Політична наука: категорії, поняття і терміни / За ред. Б. Кухти. – К., 2003. – С. 153.
3. **Гегель Г.** Философия права. М., 1990. – С. 83.
4. **Магазинер Я. М.** Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. – 1998. – № 2. С. 64 - 65.
5. **Фарман И. П.** Социально-культурные проекты Юргена Хабермаса. – М., 1999. – С. 98.
6. Див. **Ющик О. І.** Теоретичні основи законодавчого процесу. – К., 2004. – С. 147 - 148.
7. Цит. за: **Козлихин И. Ю.** Идеал правового государства. История и современность. – СПб., 1993. – С. 112.
8. **Кириченко С. О.** Правовой вимір соціальної держави і законодавчий процес // Парламентська реформа: теорія та практика: – К., 2001. – С. 188.
9. **Ганжуров Ю.** Політична комунікація: проблеми структуризації // Політичний менеджмент. – № 2. – 2004. – С. 125 - 126.
10. **Дашутін Г. П., Михальченко М. І.** Український експеримент на терезах гуманізму. – К., 2001. – С. 133.
11. Див.: **Засць А. П.** Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К., 1999. – С. 32.
12. **Науменко Т. В.** Массовая коммуникация: теоретико-методический анализ. – М., 2003. – С. 78.
13. **Ющик О. І.** Зазн. праця. – С. 166.
14. **Литвиненко О. Б.** Інформаційні впливи та операції. – К., 2003. – С. 59.
15. Проблеми законодавчої політики / Заг. ред. В. М. Литвина. Вип. 1. – К., 2004. – С. 11-12.
16. Гражданское общество // Социальное расслоение и социальная мобильность (Отв. ред. Голенкова З. Т.) – М., 1999. – С. 11.
17. **Дашутін Г. Н., Михальченко М. І.** Зазн. праця. – С. 145.
18. **Назаров М. М.** Массовая коммуникация и общество. – М., 2004. – С. 117.

19. **Журавський В. С.** Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту. – К., 2002. – С. 7.
20. **Білоус А.** Політико-правові системи: світ і Україна. – К., 1997. – С. 26.
21. Див.: Політичні партії напередодні парламентських виборів: стан і тенденції. – К., 2001. – С. 24.
22. Див.: **Коэн Дж., Арато Эн.** Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. Ред. Мюрберг И. И. – М., 2003. – С. 153, 431.
23. **Хабермас Юр.** Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью. – М., 1995. – С. 70 - 71.
24. **Древаль Ю. Д.** Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз). – Х., 2003. – С. 7.
25. Див.: **Назаров М. М.** Зазн. паця. – С. 123.
26. **Гаджиев К.С.** Политическая наука. – М., 1996. – С. 104.
27. **Опришко В. Ф.** Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 1999. С. 126.
28. **Ваттимо Дж.** Прозрачное общество / Пер. с ит. Дж. Новикова. – М., 2002. – С. 25.
29. Див.: **Назаров М. М.** Зазн. паця. – С. 211.
30. **Азаров Т. В., Абрамов Л. К.** Інформаційне забезпечення процесу вирішення соціальних проблем на місцевому рівні. – Кіровоград, 2003. – С. 24.
31. **Нагорна Л. П.** Політична культура українського народу: історична ретроспектива і сучасні реалії. – К., 1998. – С. 184.